

TARTU ÜLIKOOL
ÕIGUSTEADUSKOND
AVALIKU ÕIGUSE INSTITUUT
RAHVUSVAHELISE JA EUROOPA ÕIGUSE ÕPPETOOL

ROGER PILVIK

RAHVUSVAHELINE KAHJU HÜVITAMINE TUUMAINTSIDENDI KORRAL

Magistritöö

Juhendaja: dr (iur) Lauri Mälksoo

Tartu
2013

Sisukord

Sissejuhatus	3
1. Vastutus rahvusvahelises õiguses	7
1.1. Tuumavastutuse õiguse eripära	12
1.2. Tuumavastutuse õiguse printsiibid	15
1.2.1. Tuumarajalise operaatori ainuvastutuse printsiip (<i>exclusive liability</i>)	15
1.2.2. Absoluutse vastutuse printsiip (<i>absolute liability, strict liability</i>)	17
1.2.3. Piiratud vastutuse ja piiramatu vastutuse põhimõte	18
1.2.4. Kohustusliku finantstagatise printsiip	19
1.2.5. Vastutuse piiramine ajas	20
2. Rahvusvaheline tuumavastutuse õigus	22
2.1. Pariisi konventsioon	24
2.1.1. Pariisi konventsiooni õiguslik staatus	25
2.1.2. Kahju definitsioon	25
2.1.3. Pariisi konventsiooni muudatused	26
2.2. Viini konventsioon	27
2.2.1. Tuumakahjustuse definitsioon	28
2.2.2. Operaatori vastutuse piirmäär	29
2.3. Viini konventsiooni täiendav protokoll	30
2.3.1. Viini konventsiooni täiendav protokoll ja selle õiguslik staatus	30
2.3.2. Viini konventsiooni täiendava protokolli sisulised muudatused	31
2.3.2.1. Kahju mõiste	32
2.3.2.3. Kahjuhüvitisnõude aegumistähtaja pikendamine	35
2.4. Ühine protokoll	36
2.5. Tuumakahjustuse eest täiendava kompensatsiooni maksmise konventsioon	37
3. Rahvusvahelise tuumavastutuse regulatsiooni toimimine praktikas	39
3.1. Tuumavastutuse konventsioonide rakendamine Euroopas	39
3.2. Fukushima tuumaintsidendist tulenevate kahjuhüvitisnõuete menetlemine	49
3.4. Järeldused	52
Kokkuvõte	57
Summary - International compensation for damages caused by a nuclear incident	60

Sissejuhatus

Kui 1950. aastatel võeti tuumaenergia tsiviilkäibes kasutusele, sai kohe selgeks, et juriidiliselt tekivad probleemid, mida tavalise tsiviilõiguskorraga lahendada ei saa. Kuigi igas õigussüsteemis olid kahju hüvitamise reeglid olemas ja nii mõneski riigis oli ette nähtud erisätted eriti ohtlike tegevustega seotud isikutele, ei piisanud nendest reeglitest, et reguleerida uut ja tundmatut tuumaenergeetika sektorit. Peamiseks põhjuseks oli asjaolu, et enamikus õiguskordades oli vastutuse eelduseks süüline käitumine – viga operaatori tegevuses.¹ Tänapäeva tuumaenergiaõiguses ei pea kahju hüvitamist nõudev pool tõendama operaatori hooletust ega süülist käitumist. Piisab ainult põhjusliku seose tõendamisest kahju tekkimise ja operaatori tegevusest lähtuva ohu vahel. Operaator peab aga tõendama, et tema tegevus on kooskõlas valdkonda reguleerivate ohustusstandarditega.²

Tavapäraste tsiviilsätete kohaldamisega võiksid tekkida olukorrad, kus mitu isikut vastutavad tekkinud kahju eest. Sellises olukorras oleks kannatanutel äärmiselt keeruline välja selgitada, kes tegelikult vastutab ning kelle käest on võimalik kahju hüvitamist nõuda. Kohe oli ka arusaadav, et siseriiklikult reguleeritud vastutus ei suuda katta tuumaõnnetusest tulenevaid ohte, kuivõrd üldjuhul on tuumaintsidentide tulemid rahvusvahelised.³

Esimesed katsed ühise tuumaenergiaõiguse loomiseks tegid need riigid, kes olid liitunud Euroopa Majanduskoostöö Organisatsiooniga (*The Organisation for European Economic Cooperation – OEEC*), mis hiljem kujunes Majanduskoostöö ja Arengu Organisatsiooniks (*The Organisation for Economic Co-operation and Development – OECD*).

Tuumenergia valdkonnas on hetkel käimas renessansiperiood.⁴ Kuigi pärast Fukushima tuumaõnnetust on mitmed riigid, eesotsas Saksamaaga, alustanud tuumajaamade sulgemist, puuduvad piisavalt odavad alternatiivid, et katta tõusvat energiatarbimist. Arvestades, et Saksamaa elektriülekandevõrk ei suuda ilma suurte kadudeta edastada samas koguses tuuleenergiat, on tõenäoline, et käesolevaks hetkeks suletud tuumajaamad alustavad peagi uuesti

¹ C.Stoiber, A.Baer, N.Pelzer, W.Tonhauser. Handbook on Nuclear Law. International Atomic Agency. Vienna, 2003, lk 107.

² C. Stoiber, A. Baer, N. Pelzer, W. Tonhauser. *Op cit*, lk 111.

³ C. Stoiber, A. Baer, N. Pelzer, W. Tonhauser. *Op cit*, lk 107.

⁴ Informatsioon võrgus aadressil:

<http://www.world-nuclear.org/info/Current-and-Future-Generation/The-Nuclear-Renaissance/>
[.UYqqXo4h2rY](#)

tööd.⁵ Elektrienergia defitsiidi katmiseks planeeritakse ja ehitatakse tuumajaamu rohkem kui kunagi varem. Selline tormiline tuumajaamade hulga suurenemine toob kaasa uued väljakutsed. Eelkõige on väljakutsed seotud tuumakütuste tootmise tehnoloogiatega ja nende ekspordiga.⁶ Tuumaenergia renessanss on kaasa toonud mitte ainult uute tuumajaamade ehitamise, vaid ka tuumaenergiaõiguse põhimõtete läbivaatamise ja täiustamise. Erialakirjanduses on väljendatud korduvalt seisukohti, et tuumatööstuse tehnoloogia arengu tõttu on praegu kehtiv õiguslik süsteem vananenud. Tehnoloogia arenguga peab paralleelselt täiendama ka valdkonda reguleerivat õiguse süsteemi. Tuumavastutuse küsimus on seejuures üks tähtsamaid ja selle lahendamine pakub ühelt poolt kompensatsioonivõimalusi kannatanutele ning teisest küljest maandab äririske tuumavaldkonnas tegutsevate ettevõtete jaoks.

Euroopa Liidus on praegu töös 148 tuumaelektrijaama ning need toodavad kolmandiku vajaminevast elektrienergiast.⁷ Lisaks 15 riigile, kes toodavad tuumajaamades elektrit, on Euroopa Liidus kaks tuumarelva omavat riiki (Prantsusmaa ja Suurbritannia).

Niivõrd rahvusvahelises valdkonnas nagu seda on tuumaenergeetika, on vaja rahvusvahelisel tasandil kokku leppida mängureeglites – riikide õigused ja kohustused peavad olema tagatud siduva rahvusvahelise õigusega. Kahjuks valitseb rahvusvaheliselt teistsugune olukord. Puudub ühtne tuumajaamaoperaatori vastutuse süsteem. Vastutust on reguleeritud mitmesuguste rahvusvaheliste õigusaktidega, kuid riikidel pole kohustust nendega liituda. Tuumavastutuse õigust Euroopas iseloomustab "lapiteki" fenomen.⁸ Paralleelselt eksisteerivad mõnevõrra erinevad rahvusvahelised konventsioonid, mille kohaldamine toob kaasa erinevaid õiguslikke tagajärgi. Euroopa riigid on liitunud erinevate konventsioonidega. Kehtivat süsteemi on iseloomustatud ka kui juriidilist labürinti.⁹ Tulemuseks on olukord, et olenevalt sellest, millises riigis tuumaõnnetus peaks toimuma, on riikidel ja nende kodanikel erinevad õigused nõuda kahju hüvitamist.

⁵ Germany and Japan Rethink Nuclear Policies. Nuclear Energy Institute, 2012. Arvutivõrgus kättesaadav: <http://www.nei.org/resourcesandstats/publicationsandmedia/insight/insightsummer2012/germany-and-japan-rethink-nuclear-policies>

⁶ R. Heffron. The Need for Proactive over Reactive Nuclear Law for the International Nuclear Industry. Oil, Gas & Energy Law Intelligence, 2013, vol. 11, lk 1.

⁷ Report of the European Nuclear Safety Regulators Group, juuli 2009, lk 4.

Võrgus kättesaadav aadressil http://ec.europa.eu/energy/nuclear/ensreg/doc/2009_ensreg_report.pdf

⁸ J. Handrlica. European Atomic Energy Community and the Nuclear Third Party liability. Oil, Gas & Energy Law Intelligence, 2013, vol. 11, lk 6.

⁹ J. Handrlica. European Atomic Energy Community and the Nuclear Third Party liability, lk 6.

Tuumaenergiaõigust laiemalt on väga tugevalt mõjutanud Tšernobõli tuumakatastroof, mis leidis 26. aprillil 1986. aastal aset endises Nõukogude Liidus, praeguses Ukrainas. Õnnetuse tagajärjed olid ka teadlastele suures osas üllatuseks. Ohud realiseerusid tunduvalt suuremas ulatuses, kui teoorias oli ette kujutatud. Kahjustused ilmnemise kolmel tasandil. Esiteks oli kohe mõõdetav toiduainete saastatus. Toiduahela ringluse tõttu kaasnes keskkonna saastamisega kariloomade ja muu fauna saastatus. Kolmandaks ilmnemise majanduslikud kahjud, mis tulenesid toiduainete ekspordist Euroopasse.¹⁰ Tšernobõli tuumakatastroof ajendas välja töötama mitut rahvusvahelist konventsiooni nagu näiteks tuumaavariist operatiivse teatamise konventsioon (*Convention on Early Notification of a Nuclear Accident, 1986*), tuumaavarii või kiirgusliku avariilukorra puhul abi andmise konventsioon (*Convention on Assistance in the Case of a Nuclear Accident or Radiological Emergency, 1986*) ja tuumaohutuse konventsioon (*Convention on Nuclear safety, 1994*).

Ka tuumavastutuse valdkonnas võib selgelt eristada Tšernobõli-järgset tuumavastutuse õiguse arengut. Kohe hakati üle vaatama kehtestatud konventsioone ning arvutati välja adekvaatsemad kahjuhüvitise piirmäärad. Leiti, et tuumavastutust reguleeriva rahvusvahelise õiguse reaalseks toimumiseks on vajalik võimalikult paljude tuumaenergiat tootvate riikide sidumine rahvusvaheliste konventsioonidega.

Eestis on ilmunud ainult üks tuumavastutust käsitlev artikkel. Tegemist on väljaandes *Juridica* avaldatud Elina Saunaneni artikliga, mis käsitleb rahvusvahelisi tuumavastutuse konventsioone. Kui arvesse võtta ülemaailmset energiatarbimise kasvu, pakub ainult tuumaenergeetika piisavalt võimalusi lähemate aastakümnete energiatarbimise katteks. Hetkel ehitatakse tuumajaamu kogu maailmas rohkem ja kiiremini kui kunagi varem. Olemasolevad tuumajaamad aga vananevad ja muutuvad järjest ohtlikumaks. Näiteks Venemaal on pikendatud mitme sellise tuumareaktori tööiga, mis on Tšernobõli tuumaõnnetuse põhjustanud reaktoriga sama tüüpi.¹¹ Seetõttu peab ohte teadvustama ka Eestis. Samuti peavad Eesti juristid antud sektorit uurima ja analüüsima. Töö aktuaalsus tulenebki just nimelt asjaolust, et tuumaenergiatööstus on hetkel maailmas arenemas kiiremini kui kunagi varem, ning asjaolust, et antud teema on Eesti õigusmaastikul leidnud liiga vähe käsitlemist.

¹⁰ P.Cameron, L.Hancher, W. Kühn. Nuclear Energy Law After Chernobyl. International Bar Association, 1988, lk 34.

¹¹ A.V. Belyi. Russia's Nuclear Energy Policy. Oil, Gas & Energy Law Intelligence, 2013, vol.11. lk 3.

Käesolev töö käsitleb vastutust tuumakahjustuste eest, mille põhjuseks on õnnetused tuumaelektrijaamades. Oluline on rõhutada asjaolu, et vastutus, mis seondub tuumaenergia abil liikuvate transpordivahenditega, on kaetud iseseisva konventsiooniga ega kuulu käesoleva uurimisküsimuse alla. Töö keskendub Euroopale, kuivõrd just Euroopas valitseb olukord, kus lähestikku asuvad riigid on liitunud erinevate rahvusvaheliste konventsioonidega.

Töö peamiseks uurimisküsimuseks on, kas rahvusvaheline õigus tagab piisava kindlusega kahjude hüvitamise Euroopas toimuva tuumaõnnetuse korral.

Töö autor on püstitanud hüpoteesi, et rahvusvaheline õigus on praegusel hetkel selles osas ambivalentne ning vajab tulenevalt tuumavastutuse rahvusvahelisest iseloomust globaalsel tasandil edasist reguleerimist.

Töö on jagatud kolme ossa. Esimeses osas kirjeldatakse vastutust rahvusvahelises õiguses ning positsioneeritakse tuumavastutuse õigus.

Töö teises osas kirjeldatakse tuumavastutuse õigust moodustavaid konventsioone ning seletatakse lahti tuumavastutuse alusprintsüübid. Kuivõrd tuumavastutuse õiguse kahjuhüvitamise aluspõhimõtted erinevad tunduvalt tavalistest tsiviilõiguslikest põhimõtetest, on neid vaja käsitleda tuumaõnnetuse õiguslike tagajärgede adumiseks. Tuumavastutust reguleerib mitu konventsiooni ning reaalsuses valitseb olukord, kus riigid on liitunud erinevate konventsioonidega. Seetõttu on vajalik kirjeldada erinevate konventsioonide erinevusi.

Töö kolmandas osas tuuakse välja, milliste konventsioonidega on tuumarajatisi omavad riigid liitunud. Illustreerimaks parajasti valitsevat olukorda analüüsib autor hüpoteetiliste stsenaariumide abil seda, mis alustel ja ulatuses on võimalik tuumaõnnetuse korral erinevatelt riikidelt kahju hüvitamist nõuda. Viimaks esitab töö autor järeldused ja modelleerib ühe võimalikest variantidest, kuidas arendada tuumavastutuse õigust.

1. Vastutus rahvusvahelises õiguses

Traditsiooniliselt võib rahvusvahelise õiguse allikad jagada materiaalseks ja formaalseks. Materiaalne õigusallikas on teatud vormis dokument, kus on kirja pandud kokkulepitud käitumisreeglid. Materiaalne rahvusvahelise õiguse allikas võib olla rahvusvaheline leping ehk konventsioon, Ühinenud Rahvaste Organisatsiooni (ÜRO) Peaassamblee resolutsioon, ÜRO Rahvusvahelise Õiguse Komisjoni ettepanek. Rahvusvahelise õiguse materiaalse allikate puhul ei ole niivõrd tähtis jõustamise protsess *per se*. Näiteks konventsioon, mis ei ole jõustunud ega too seega kellelegi kaasa õigusi ega kohustusi, võib siiski teatud juhtudel olla rahvusvahelise õiguse allikas. Näitena saab tuua 1933. aasta Montevideo konventsiooni riikide õiguste ja kohustuste kohta¹², mis konventsioonina ei jõustunud, kuid mis siiski on rahvusvahelise õiguse allikas vähemalt riigi definitsiooni osas.¹³

Rahvusvahelise õiguse formaalsed allikad on välja toodud Rahvusvahelise Kohtu Statuudi¹⁴ artiklis 38 ning need on rahvusvahelised üld- ja erikonventsioonid, mis sisaldavad vaidlevate riikide poolt sõnaselgelt tunnustatud sätteid; rahvusvaheline tava kui õigusnormina tunnustatud üldine praktika; õiguse üldpõhimõtted, mida tunnustavad tsiviliseeritud rahvad; kohtuotsused ja erinevate rahvaste kõrge kvalifikatsiooniga õigusteadlaste õpetused kui abistavad allikad õigusnormide määratlemisel.¹⁵

Rahvusvahelise õiguse allikad võib kehtivusulatuse alusel jagada üldisteks allikateks – need on tavad, õiguse üldpõhimõtted, mis seovad rahvusvahelise õiguse subjekte – ja partikulaarseteks allikateks – need on rahvusvahelised lepingud, rahvusvaheliste organisatsioonide otsused, mis seovad subjekte, kes on andnud sellekohase nõusoleku.¹⁶

Rahvusvahelises õiguses eristatakse kahte tüüpi vastutust. Esimene neist tekib siis, kui rahvusvahelise õiguse subjekt käitub teise rahvusvahelise õiguse subjekti suhtes rahvusvahelise õiguse vastaselt, kusjuures selline käitumine rikub teise rahvusvahelise õiguse subjekti rahvusvaheliselt kaitstavat hüve ja põhjustab teisele subjektile kahju (*responsibility*).¹⁷

Rahvusvahelise õiguse allikatele toetudes saame otsustada selle üle, milline käitumine on õigusvastane.

¹² Montevideo Convention on the Rights and Duties of States, 26.12.1933, Montevideo.

¹³ M.D. Evans. International Law. Oxford University Press, 2003, lk 119.

¹⁴ Rahvusvahelise Kohtu Statuut, 26. juuni 1945, San Francisco, RT II 1996, 24, 95.

¹⁵ M.Kiviorg, K.Land, H.Vallikivi. Rahvusvaheline õigus. Juura, 2010, lk 32.

¹⁶ M.Kiviorg, K.Land, H.Vallikivi, *op.cit*, lk 32.

¹⁷ M.Kiviorg, K.Land, H.Vallikivi, *op.cit*, lk 165.

Rahvusvahelise õiguse vastutuse reeglid tulenevad lisaks konventsioonidele ka tavaõigusest ja rahvusvahelise õiguse üldtunnustatud põhimõtetest.¹⁸ Rahvusvahelise vastutuse tekkimise eelduseks on järgmised asjaolud:

- 1) rahvusvahelise õiguse vastane tegu (*wrongful act*),
- 2) tekkinud materiaalne või immateriaalne kahju,
- 3) põhjuslik seos õigusvastase teo ja tekkinud kahju vahel,
- 4) käitumine, millega pandi toime rahvusvahelise õiguse vastane tegu, peab olema omistatav ühele rahvusvahelise õiguse subjektile.

Teine vastutuse liik on vastutus õiguspäraste tegudega kaasnevate kahjude tekitamise eest (*liability*). Rahvusvahelise Õiguse Komisjon leidis, et rahvusvahelise õiguse subjekti primaarkohustus on hoida ära igasugune kahju tekkimine teistele rahvusvahelise õiguse subjektidele. Vastutus õigusrikkumisega toime pandud tegude eest on teisejärguline vastutuse liik ning tuleneb primaarkohustuse rikkumisest.¹⁹ Seda liiki vastutuse alla kuuluvad ka tuumavastutuse konventsioonid. Tegemist on sellist liiki vastutusega, mida kasutatakse niisuguste valdkondade reguleerimiseks, mis on seotud tavalisest ohtlikumate tegevustega. Rahvusvaheline tavaõigus pole piisav selleks, et reguleerida selliseid tegevusi, mis võivad kaasa tuua suures ulatuses rahvusvahelist kahju.

Riik rahvusvahelise õiguse subjektina on võimeline vastutama eraisikute, juriidiliste isikute või teiste riikide ees tulenevalt rahvusvahelisest õigusest, siseriiklikust õigusest või näiteks Euroopa Liidu õigusest. Riikide rahvusvahelise vastutuse põhimõtted on riikide õigussubjektsuse arengu käigus läbi teinud suured muutused. Riigid, hoolimata oma suveräänsusest, ei ole oma territooriumil vabad tegutsema viisil, mis toob kaasa kahjulikke tagajärgi teistele riikidele.²⁰ Rahvusvahelisest tavaõigusest tuleneb kolm peamist põhimõtet, mis seonduvad energiaõigusega laiemalt.

Esimene neist on riikide kohustus hoida ära kahju tekkimine teises riigis. Esimest korda leidis see tava riigi vastutuse allikana kinnitust arbitraažikohtuasjas *Trail Smelter*.²¹ Tegemist oli

¹⁸ M.Kiviorg, K.Land, H.Vallikivi, *op.cit*, lk 165.

¹⁹ J.Crawford, A. Pellet, S.Olleson. *The Law of International Responsibility*. Oxford University Press, 2010, lk 95.

²⁰ L. Bergkamp. *Liability and Environment: Private and Public Law Aspects of Civil Liability for Environmental Harm in an International Context*. Kluwer law International, 2001, lk 159.

²¹ United States of America vs. Canada, 16.aprill 1938, 11.märts 1941.

olukorraga, kus Kanadas asuva ettevõtte tegevuse tõttu sattus suur kogus vääveldioksiidi õhu kaudu Washingtoni osariiki ning põhjustas kahjustusi viljasaagile ja raiepuidule. Kohtuotsuse järgi vastutas Kanada rahvusvahelise õiguse selle kohustuse rikkumise eest, mille järgi peab iga riik tavalisest ohtlikumate toimingute tegemisel hoiduma kahju tekitamisest teises riigis. Riigi tegevus peab jääma enda jurisdiktsiooni piiridesse ega tohi tekitada kahju teises riigis. Kohtuotsuse järgi laieneb selline kohustus mitte ainult riigile ja riigi esindajatele, vaid ka eraisikutele. Kohustus sõnastati järgmiselt: tulenevalt rahvusvahelise õiguse põhimõtetest ja Ameerika Ühendriikide siseriiklikust õigusest ei tohi ükski riik kasutada oma territooriumi selliselt, et õhusaaste kaudu tekib kahju teise riigi territooriumile, omandile või isikutele, kui selline kahju on olulise tähtsusega ja kahju tekitaja on tõendatud.

Trail Smelteri kohtuasjas väljendatud põhimõtted on leidnud kinnitust ka hilisemas rahvusvahelises õiguses. Rahvusvahelise Kohtu kohtuasjas *Corfu Channeli*²² oli tegemist olukorraga, kus Albaania omas teavet meremiinide asukohtadest, kuid ei teavitanud sellest teisi riike ja see põhjustas kahjustusi Suurbritannia sõjalaevadele. Rahvusvaheline Kohus tõi välja, et iga riigi kohustus on teadlikult mitte lubada oma territooriumi kasutada viisil, mis rikub teiste riikide õigusi.

Rahvusvahelise Kohtu kohtuasjas *Uus-Meremaa vs. Prantsusmaa*²³ arutati Prantsusmaa poolt Vaikses ookeanis läbi viidud tuumakatsetuste õiguslikku olemust. Kohus rõhutas, et iga riigi kohustus on tagada, et tema jurisdiktsioonis tehtavad tegevused ei kahjustaks teiste riikide keskkonda, ning see põhimõte on rahvusvahelise õiguse üldtunnustatud põhimõte.

Teiseks rahvusvahelise õiguse üldtunnustatud põhimõtteks on, et riik, lubades oma territooriumil tegevusi, mis põhjustavad kahju teises riigis, rikub rahvusvahelist õigust. See tähendab, et riik peab siseriikliku õiguse kaudu tagama kontrolli tegevuste üle, mis võivad põhjustada kahjusid teistes riikides. Nimetatud põhimõte on seotud süü küsimusega. Vastutus tekib vaid süü olemasolu korral.²⁴

Ohtlike tegevustega seotud ettevõttel lasub suurem hoolsuskohustus kui tavaliste tsiviilsätetega on ette nähtud. Tsiviilõiguse põhimõtete järgi peavad õiguse subjektid käituma nii, et oleks mõistlikult tagatud kahjude ärahoidmine. Selline hoolsuskohustus hõlmab endas teiste riikidega konsultatsioonide läbiviimist, teavitamiskohustuse sisseviimist. Riik ei ole küll absoluutne

²² RK otsus 9. aprill 1949.

²³ RK otsus 20. detsember 1974.

²⁴ J.Crawford, A. Pellet, S.Olleson. *Op cit*, lk 102.

garantii, et kõik teises riigis kantud kahjud saaksid hüvitatud, kuid riigil on kohustus hoiduda kahju tekitamisest ja rakendada kõik meetmed kahjude ärahoidmiseks.²⁵

Riigi vastutuse küsimuse hindamisel on kasutusel tsiviilvastutuse põhimõtted. Sellisel juhul peab arvestama põhjusliku seose, otsese ja kaudse kahju probleemidega ning kahju ettenähtavusega.

Rahvusvaheline Õiguse Komisjon (*International Law Commission – ILC*) on seoses keskkonnakahjudega välja toonud asjaolu, et erinevalt tavalisest riigi vastutusest on vastutus võimalik ka juhul, kui rahvusvahelist õigust ei ole rikutud. See tähendab, et teatud tegevuste puhul on ohurisk niivõrd suur, et riik peab võtma vastutuse tekkinud kahjude eest olenemata sellest, kas kahju põhjustati rahvusvahelist õigust rikkudes või mitte. Sellest järeldusest on loomulikult välistatud tahtlikud kahju tekitamise olukorrad. Küll aga tõstab see riikide hoolsuskohustuse kõrgele tasemele. Tegemist on pööratud vastutusega ehk absoluutse vastutusega (*strict liability*).²⁶

Rahvusvahelise keskkonnaõiguse ja ka Euroopa Liidu riigi vastutuse printsiibid nõuavad teatud valdkondades absoluutse vastutuse kehtivust. Tegemist on üldiste rahvusvahelises õiguses kehtivate riigi vastutuse põhimõtete erijuhtudega. Euroopa Komisjon on 1993. aastal välja töötanud keskkonnohtlike tegevustega seonduva tsiviilvastutuse konventsiooni (*Convention on Civil Liability for Damages Resulting From Activities Dangerous to the Environment*). Konventsiooni eripära on selles, et see sätestab ohtlike tegevuste korral absoluutse vastutuse nõude.

Nimetatud konventsiooni ja rahvusvahelise keskkonnaõiguse põhimõtete järgi loetakse ohtlikeks tegevusteks tuumaenergia tootmine, õlireostused,²⁷ ohtlike jäätmete käitlemine,²⁸ ohtlike kaupade transport,²⁹ Antarktika maavarade kaevandamine³⁰ ja kosmosetegevused.³¹

²⁵ J.Crawford, A. Pellet, S.Olleson. *Op cit*, lk 166.

²⁶ Survey of liability regimes relevant to the topic of international liability for injurious consequences arising out of acts not prohibited by international law (international liability in case of loss from transboundary harm arising out of hazardous activities). International Law Commission. Fifty-sixth session, Geneva, 3 May - 4 June and 5 July - 6 August, 2004. Lk. 13

²⁷ The Convention on Civil Liability for Oil Pollution Damage (Brussels 1969), The International Convention on the Establishment of an International Fund for Compensation of Oil Pollution Damage (Brussels 1971).

²⁸ Protocol on Liability and Compensation for Damage caused During Carriage of Dangerous Goods by Road, Rail and Inland Navigation Vessels (Geneva 1989), International Convention on Liability and Compensation for Damage in Connection with the Carriage of Hazardous and Noxious Substances by Sea (London 1996).

²⁹ Treaty on Principles Governing the Activities of States in the Exploration and Use of outer Space, including the Moon and Other Celestial Bodies. Convention on Liability for Damage Caused by Objects Launched into Outer Space (ÜRO Peaassamblee, 1971).

Kõik nimetatud valdkonnad on reguleeritud sarnaselt. Neid ühendab absoluutse vastutuse põhimõte, samuti on kõikides esile toodud valdkondades vastutus piiratud. Nimetatud valdkonnad sarnanevad ka selle poolest, et vastutab ainult üks kindlaks määratud isik ja vastutus on reguleeritud kindla õiguskorraga – konventsiooniga. Välistatud on vastutamine väljaspool konventsiooni. Kohustuslik vastutuskindlustus ja vastutuse tagamiseks loodud spetsiaalse eesmärgiga fondid on samuti kõigis nimetatud valdkondades ühtemoodi esindatud.³²

Nimetatud valdkondades võivad realiseeruda ohud, mis toovad kaasa pöördumatuid tagajärgi keskkonnale ja inimasustusele. See on ka põhjuseks, miks need valdkonnad peavad olema väga täpselt reguleeritud, arvestades iga valdkonna tehnoloogia eripärasid ja ohuriske. Need valdkonnad nõuavad ka spetsiaalset vastutuse süsteemi. Spetsiaalne vastutuse süsteem täidab rahvusvahelise õiguse üldpõhimõtteid, näiteks peab eksisteerima reaalne võimalus, et kannatanutele hüvitatakse tekkinud kahjud. Siin ei tohi tekkida olukordi, kus muid rahvusvahelise õiguse põhimõtteid ja rahvusvahelist avalikku õigust arvesse võttes oleks keeruline tuvastada vastutavat isikut, vastutuse määra, kahju suurust jms. Seetõttu on ka tuumavastutuse küsimus reguleeritud selliselt, et riigid ja isikud vastutavad ainult liitunud konventsiooni piirides. Muud rahvusvahelise õiguse allikad on vastutuse küsimuses tihti välistatud.³³

Küll aga on rahvusvahelise tavaõiguse üldpõhimõtteid arvesse võetud konventsioonide väljatöötamisel. Näiteks on rahvusvahelise tavaõiguse osaks saanud piiriülese koostöö kohustus olukordades, kus eksisteerib piiriülese kahju risk.³⁴ Tegemist on eelkõige keskkonnaõiguse põhimõttega ning see kohaldub ka näiteks olukordades, kus tuumarajatised asuvad riigipiiri läheduses. Nimetatud põhimõte kehtib ainult reaalse ohtude olemasolu korral. Tuumaenergiaõiguses on nimetatud rahvusvahelise õiguse tavana kohustust konsulteerida naaberriigiga, kui tuumarajatis asub kuni 30 kilomeetri kaugusel naaberriigi piirist. Tegemist on rahvusvahelise koostöö ja hea usu põhimõttega. Nimetatud põhimõttel ei ole kindlaks määratud piire, st. ei ole kindlaks määratud tegevusi, mida riik, kes omab piirilähedast tuumarajatist, peab koostöös naaberriigiga ette võtma.³⁵

³⁰ The Antarctic Treaty (Washington 1959) and the Protocol on Environmental Protection to the Antarctic Treaty (1991). Convention on the Regulation of Antarctic Mineral Resource Activities.

³¹ L. Bergkamp. *Op cit*, lk 34.

³² L. Bergkamp. *Op cit*, lk 34.

³³ T. Scovazzi. Some Remarks on International Responsibility in The Field of Environmental Protection. *International Responsibility Today. Essays in Memory of Oscar Schachter*. Martinus Nijhoff Publishers, 2005, lk. 217.

³⁴ R. Lyster, A. Bradbrook. *Energy Law and the Environment*. Cambridge University Press, 2006, lk 39.

³⁵ R. Lyster, A. Bradbrook. *Op cit*, lk 39.

Kolmandaks saab välja tuua teavitamiskohustuse ja rahvusvahelise koostöö kohustuse olukordades, kus ohud on juba realiseerunud. Asjaolu, et tegemist on rahvusvahelise õiguse põhimõttega, toetab ka *Corfu Channeli* kaasus. Kui riik on teadlik ohust, mis tuleneb tema territooriumilt, on ta kohustatud sellest teavitama teisi ohule avatud riike.

Kuigi esile toodud rahvusvahelise õiguse põhimõtted on kohaldatavad ka tuumavastutuse õigusele, on siiski tegemist niivõrd ohtliku tegevusvaldkonnaga, et ainult põhimõtetest ei piisa. Seepärast ongi välja töötatud spetsiaalne rahvusvaheline õigus tuumavastutuse konventsioonide näol.

1.1. Tuumavastutuse õiguse eripära

1940. aastail pandi alus tuumaenergiaõigusele. Tol ajal oli õiguse eesmärk edendada tuumaenergia kasutuselevõttu. Kuni 1960. aastateni edendasid USA ja Euroopa Liidu asutajaliikmed tuumaenergiat maksimaalsel võimalikul määral. Globaalselt sai tuumaenergia kasutamine hoo sisse 1953. aastal, kui Ameerika Ühendriikide president Eisenhower pidas kõne "*Atoms for Peace*".³⁶ Eisenhoweri eestvedamisel asutati Rahvusvaheline Aatomienergiaagentuur, mille eesmärk on siiani edendada tuumaenergia ohutut kasutamist.³⁷

Sellele järgnevat perioodi iseloomustab õiguse mõnevõrra skeptilisem suhtumine tuumaenergia väidetavalt ainult headesse omadustesse. 1960.–1970. aastatel pöörati tähelepanu ohutusstandarditele ning hakati rääkima vastutuse reguleerimisest.³⁸

Tuumatööstuse arengu algusfaasis nägid paljud industriaalriigid tuumaenergias suure potentsiaaliga odavat energiaallikat, mis võimaldab riikide majandustel kiiremini kasvada. Paraku olid tee peal ees mitmed takistused. Eelkõige oli vaja tagada, et tuumatehnoloogiat kasutataks rahumeelsel otstarbel ja ainult energia tootmiseks.³⁹

Aastad 1980–2000 on tuumaenergiaõiguse arengus skeptilisem periood. Sel perioodil ilmnesisid tuumaenergia ohud. 1979. aasta *Three Mile Islandi* tuumaintsident USA-s ja 1986. aasta Tšernobõli tuumaintsident Nõukogude Liidus vähendasid rahva usaldust tuumaenergiajaamade vastu. Samamoodi reageerisid ka seadusandjad ja poliitikud ning tuumaenergiaõigust täiendati

³⁶ N. Pelzer. Nuclear New Build – New Nuclear Law? Nuclear Law Bulletin No. 84, 2009, lk 7.

³⁷ P. Birnie, A. Boyle. International Law and the Environment. Second edition. Oxford University Press, 2002, lk 476.

³⁸ N. Pelzer. Nuclear New Build – New Nuclear Law? Lk 9.

³⁹ J. Schwartz. Liability and Compensation for Third Party Damage resulting from a Nuclear Incident. International Nuclear Law: History, Evolution and Outlook, OECD, 2010, lk 307.

Võrgus kättesaadav aadressil <http://www.oecd-neo.org/law/isnl/10th/isnl-10th-anniversary.pdf>

uute ohutusstandarditega, rahvusvaheliste koostöö kokkulepetega ja tuumavastutuse konventsioonide täiendamisega.⁴⁰

Euroopa Aatomienergiaühenduse asutamislepingule⁴¹ kirjutasid kuus Euroopa Ühenduse asutajariiki (Belgia, Prantsusmaa, Itaalia, Luksemburg, Holland, Lääne-Saksamaa) alla 1957. aastal ja see jõustus 1958. aastal. Euratomi lepingu jõustumisel arvestati asjaoluga, et tuumaenergia on rahvusvaheline valdkond, ning Euratomi liikmed leidsid, et rahvusvaheline õigus sobib paremini valdkonda reguleerima kui regionaalne õigussüsteem.

Kuigi tuumatööstus on viimase viiekümne aasta jooksul läbi teinud fundamentaalseid muutusi ning tehnoloogia on muutunud ohutumaks, ei saa tuumaõnnetuse teket mitte kunagi 100 %-lise kindlusega välistada. Tuumaõnnetus on olemuslikult tunduvalt laiaulatuslikum kui mõni teine suurõnnetus, kuivõrd kahjustuste spekter (inimtervis, kinnisvara, põllumaa, toiduahel) on lai ja kahjud rahvusvahelised. Samuti ei ole võimalik tervisekahjusid tuvastada vahetult pärast kahjustuste tekkimist. Tervisekahjustused võivad ilmned ka kümneid aastaid hiljem.⁴²

Seepärast on rahvusvahelise kogukonna huvides, et sellise tuumakatastroofi korral oleks tagatud õiglane kahjude hüvitamine. Kõik riigid, kes on seotud tuumatehnoloogia kasutamisega, on üksmeelel, et tavalised lepinguvälise kahju hüvitamise reeglid ei ole sobilikud instrumendid reguleerima tuumavastutuse küsimust.⁴³ Selle põhjused ja seletused toon välja peatükis "Tuumavastutuse õiguse printsiibid".

Kõik riigid on nõus ka sellega, et rahvusvaheline koostöö on tuumavastutuse küsimuses ainuvõimalik lahendus. Rahvusvahelised tuumavastutuse konventsioonid on vajalikud selleks, et reguleerida kahjuhüvitisnõude esitamist, kahju hüvitamise hagi esitamist ja kohtuotsuste tunnustamist ning täitmist eesmärgiga, et siseriiklikud õigussüsteemid ei takistaks kahjude tegelikku hüvitamist.⁴⁴

Aga mitte ainult potentsiaalsed kahjukannatajad, vaid ka investorid, energiaettevõtted, ehitusettevõtted, kindlustusettevõtted ja tehnoloogiaettevõtted vajavad tuumatehnoloogiatega

⁴⁰ N. Pelzer. Nuclear New Build – New Nuclear Law? Lk 9.

⁴¹ Euroopa Aatomienergiaühenduse Asutamislepingu konsolideeritud versioon, 26.10.2012, ET, C 327/1.

⁴² J. Schwartz. Liability and Compensation for Third Party Damage resulting from a Nuclear Incident. Lk 307.

⁴³ C. Stoiber, A. Baer, N. Pelzer, W. Tonhauser. *Op cit*, lk 107.

⁴⁴ C. Stoiber, A. Baer, N. Pelzer, W. Tonhauser. *Op cit*, lk 107.

väljaarendamiseks ning tuumajaamade ehitamise ja arendamise protsessis osalemiseks kindlat ning selget rahvusvahelise õiguse süsteemi.⁴⁵

Üheks tuumavastutuse iseloomulikuks jooneks on asjaolu, et mitme konventsiooniga on kindlaks määratud kahjuhüvitisnõude kohtualluvus. Nimelt on ainult tuumaõnnetuse toimumise riigi kohtul või kohtutel õigus arutada kahjuhüvitisnõudeid. Siseriikliku õigusega on tuumavastutuse konventsioonide liikmesriikidel õigus määrata üks kindel kohus arutama kõiki tuumaenergiaga seotud vaidlusi või jätta kohtualluvus tsiviilkohtute arutada. Sellisel juhul aga Brüsseli I määrus EL'i liikmesriikidele ei kohaldu.⁴⁶ Kannatanud ei saa hageda kahju toimumise riigis, vaid peavad hagi esitama selle riigi kohtusse, kus õnnetus toimus. Ainult ühe kindla kohtu kohtualluvuse määramine tekitab juriidilise kindluse, et kõik sarnased kohtuasjad leiavad sarnase lahenduse. Samuti tagab see teatud kohtute ainupädevuse tuumavastutuse valdkonnas.⁴⁷

Samuti välistab see kannatanute võimaluse luua endale soodsamaid tingimusi kohtualluvuse arvelt. See tähendab, et kui operaatorid argumenteeriksid kohtumenetluse alguses kohtualluvuse valet valikut, võib juhtuda, et vaidlus venib väga pikaks ning menetluse aja jooksul makstakse välja kogu kahju hüvitamiseks ette nähtud operaatori vastutuskindlustuse summad ning ka teise ja kolmanda ringi kahjuhüvitise summad (täpsemalt Pariisi konventsiooni alapeatükis). Seega on tuumavastutuse õigus Euroopa Liidu õigusaktide suhtes *lex specialis*.

Praegu on tuumaenergiaküsimus iga riigi enda energiapoliitika küsimus. Selle tulemusena on tuumaenergia suures osas reguleeritud siseriikliku õigusega. Siseriiklikku õigust aga mõjutavad või on selle väljatöötamisel aluseks rahvusvaheliste töögruppide töö tulemused. Näiteks tuumavastutuse valdkonnas saab välja tuua asjaolu, et Jaapan ei ole ühegi tuumavastutuse konventsiooni liikmesriik, kuid tema siseriiklik õigus vastab täielikult Viini konventsiooni täiendavale protokollile. Seega on tuumaenergiaõigus sümbioos siseriiklikust ja rahvusvahelisest õigusest.

⁴⁵ J. Schwartz. Liability and Compensation for Third Party Damage resulting from a Nuclear Incident. Lk 308.

⁴⁶ J. Handrlica. The Brussels I Regulation and Liability for Nuclear Damage. Nuclear Law Bulletin No. 86, 2010, lk 33.

⁴⁷ J. Handrlica. The Brussels I Regulation and Liability for Nuclear Damage. Lk 33.

Rahvusvahelise tuumavastutuse õiguse eesmärk on tagada kannatanutele selge kahjude hüvitamise süsteem, soodustada tuumaenergia arengut ning aidata selle kaudu kaasa industriaalriikide majanduskasvule ja kaitsta investoreid suurte kahjuhüvitisnõuete eest.⁴⁸

1.2. Tuumavastutuse õiguse printsiibid

Rahvusvahelise vastutuse peatükis on väljatoodud asjaolu, et nii tuumavastutuse õiguses kui ka mitmesuguste teiste ohtlike tegevuste reguleerimisel on kasutatud sarnaseid põhimõtteid. Käesolevas peatükis analüüsitakse konkreetselt ainult tuumavastutuse õiguse printsiipe.

1.2.1. Tuumarajatise operaatori ainuvastutuse printsiip (*exclusive liability*)

Tegemist on tuumavastutuse ühe alusprintsiibiga, millel on kaks aspekti:

- 1) kogu vastutus on suunatud ainult ühele isikule – tuumajaama operaatorile, kelle ülesanne on käitada tuumarajatist;
- 2) operaator ei vastuta kahju eest, mida konventsioon ei hõlma.

Operaatori ainuvastutuse põhimõte tähendab seda, et vastutus on õiguslikult suunatud tuumajaama operaatorile, välja arvatud vastutus nende kahjude eest, mille eest vastutab keegi kolmas isik siseriikliku lepinguõiguse või deliktiõiguse alusel. Neid olukordi võib aga lugeda piiripealseteks olukordadeks. Kõik kahjud, mis tulenevad tuumajaama käitamisest, on juriidiliselt suunatud operaatorile ehk teisisõnu – teiste isikute vastutus on välistatud.⁴⁹

Selline vastutus, mis kategooriliselt erineb tavalistest kahju hüvitamise reeglitest, on motiveeritud eelkõige kahest aspektist. Esiteks soovist hoida ära keerukaid juriidilisi nüansse sisaldavaid vaidlusi, mille eesmärgiks on igal otsustuskorral välja selgitada vastutaja. See võib osutuda äärmiselt mahukaks ja keeruliseks ülesandeks, kuivõrd tuumaelektrijaama ehitamise protsessis ja tuumaelektritootmise protsessis on seotud mitu erinevat ettevõtet.⁵⁰

Teiseks aspektiks on asjaolu, et kõik teised tuumajaamaga seotud isikud, kes ei ole operaatorid, näiteks omanikud, peatöövõtjad, alltöövõtjad, projekteerijad, teenuseosutajad, elektrimüüjad,

⁴⁸ J. Schwartz. Liability and Compensation for Third Party Damage resulting from a Nuclear Incident. Lk 307.

⁴⁹ The 1997 Vienna Convention on Civil Liability for Nuclear Damage and the 1997 Convention on Supplementary Compensation for Nuclear Damage - Explanatory texts. IAEA International Law Series No. 3, Vienna, 2007, lk 10.

⁵⁰ C. Stoiber, A. Baer, N. Pelzer, W. Tonhauser. *Op cit*, lk 112.

soojusenergiatootjad, saaksid kasutada oma äritegevuses laene, kindlustust või muid riskide hajutamise võimalusi.⁵¹

Tuumajaamade kindlustamiseks moodustatakse kindlustuskogumid (*insurance pools*). Liigse ohu tõttu ei ole tavalised kindlustuskontsernid nõus kindlustama tuumaintsidendi eest vastutada võivaid ettevõtteid.⁵²

Kui näiteks ehitusmaterjalide tarnija tarnitud tootes esineb puudujääke ning selle toote tõttu tekib tuumakahjustus, ei ole kahjukannatajal õigust esitada nõue või hagi tootja või tarnija vastu. Samuti puudub operaatoril õigus esitada regressinõue tootja või tarnija vastu.⁵³

Võimalikud on ka olukorrad, kus lisaks tuumakahjustustele tekib tuumaintsidendi korral ka selliseid kahjusid, mis oma olemuselt ei ole kaetud ühegi tuumavastutust reguleeriva konventsiooniga. Sellistele „tavalistele“ kahjudele kohaldub siiski siseriiklik deliktiõigus.

Erilisi ohte arvesse võttes on tuumavastutuse konventsioonides sätestatud, et operaator vastutab ainuisikuliselt igasuguste tema opereeritava tuumajaama põhjustatud tuumakahjustuste tekkimise eest. Lisaks tuumajaamast lähtuvale ohule vastutab operaator ka sel juhul, kui tuumakütust transporditakse tema opereeritavast tuumajaamast ära. Viimase variandi korral ei vastuta mitte transportija, nagu võiks eeldada tavaliste vastutuse reeglite alusel, vaid operaator, kes saadab tuumakütuse oma tuumarajatisest välja. Tuumakütuse välja saatnud operaator vastutab hetkeni, mil on allkirjastatud tuumakütuse üleandmise-vastuvõtmise kirjalik dokument/leping, või kuni faktiliselt on tuumakütus jõudnud saaja operaatori valdusse.⁵⁴

Lisaks tuleb tähelepanu pöörata aspektile, et operaator ei vastuta väljaspool neid konventsioone, millega riik, kus operaator tegutseb, on liitunud. Konventsioonide alusel ei saa vastavaid õigusi ega kohustusi olla isikutel, kes ei ole konventsioonide liikmed, liikmesriikide kodanikud või liikmesriigi õiguse alusel asutatud juriidilised isikud.

Operaatori ainuvastutuse printsiip on viimasel ajal olnud tugeva kriitika all ja seda eelkõige tuumatehnoloogia arengu tõttu. Nimelt leiavad erialaspetsialistid, et tuumatehnoloogia on oma arengus jõudnud etappi, kus see on piisavalt ohutu, ning puudub vajadus suunata kogu vastutus operaatorile. On esitatud soovitusi, et tuumajaamade projekteerijad, peatöövõtjad ja alltöövõtjad oleksid samuti teatud juhtumitel vastutavad. Heidetakse ette, et ainuvastutus on vananenud ja

⁵¹ C. Stoiber, A. Baer, N. Pelzer, W. Tonhauser. *Op cit*, lk 112.

⁵² S. Reitsma, M.G. Tetley. *Insurance of Nuclear Risks. International Nuclear Law: History, Evolution and Outlook*. Lk 391-392.

⁵³ The 1997 Vienna Convention on Civil Liability for Nuclear Damage and the 1997 Convention on Supplementary Compensation for Nuclear Damage - Explanatory texts. Lk 11.

⁵⁴ Pariisi konventsiooni artikkel 4 a (i), Viini konventsiooni artikkel 2 § 1 (b) iv

ebaõiglane kontseptsioon ega õigusta ennast tänapäevases majandus- ja õigusruumis.⁵⁵ Hoolimata kriitikast on operaatori ainuvastutus rahvusvahelise tuumavastutuse süsteemi alustala. Just ainuvastutuse põhimõtte alusel on garanteeritud õiguskindlus ja selgus kahjude hüvitamisel. See välistab aja- ja ressursimahukad vaidlused kahju hüvitamise subjektiks olemise üle.

1.2.2. Absoluutse vastutuse printsiip (*absolute liability, strict liability*)

Tsiviilõigusest tulenevate kahju hüvitamise reeglite järgi on vastutuse tekkimise üheks eelduseks ohuolukorra ettenägemine ning vastutus tekib vähemalt hooletusest teo toimepanemises või teo toime panemata jätmisest. Tuumaenergia koos endale iseloomulike ohtlike tagajärgedega nõuab, et keegi kindlasti vastutaks. Seega peab vastutaja alati olema olema. Tuumajaama operaatori vastutuse aluseks on risk, mitte süüline käitumine. Sellist vastutust nimetatakse rangeks vastutuseks ja ainuisikuliseks vastutuseks (*objective liability, no fault liability, absolute liability, strict liability*). Absoluutse vastutuse printsiip lihtsustab kannatanu olukorda, kuivõrd kannatanu ei pea tõestama kahju tekkimises operaatori süüd (mis tahes vormis).⁵⁶

Absoluutse vastutuse printsiibi mõjuala on lai. Operaator vastutab ka vääramatu jõu esinemise korral. See ongi põhjuseks, miks printsiipi nimetatakse absoluutse vastutuse printsiibiks. Vastutuse välistamiseks ei piisa vääramatu jõu, nagu stiihilised kliimamuutused, maavärinad, tornaadod, tõendamisest. See tähendab, et kõik tavalised tsiviilvastutuses kohalduvad vääramatu jõu asjaolud on välistatud.

Kõik tuumavastutust reguleerivad konventsioonid sätestavad teatud olukorrad, millal operaator pääseb vastutusest. Nii Pariisi konventsioon⁵⁷ kui ka Viini konventsioon⁵⁸ näevad vastutusest vabanemise eeldusena ette kahte võimalust:

- a) operaator tõendab, et tuumakahjustus oli täielikult või osaliselt põhjustatud kahju kannatanud isiku raskest õigusrikkumisest või selle isiku tahtlikust tegevusest või tegevusetusest kahju tekitamise eesmärgil;
- b) kahju tuleneb otseselt relvastatud konfliktist (*an act of armed conflict*), sõjategevusest (*hostilities*), kodusõjast (*civil war*) või vastuhakust (*insurrection*).

⁵⁵ N. Pelzer. Modernizing the International Regime Governing Nuclear Third Party Liability. Oil, Gas & Energy Law Intelligence, 2003, Vol. 1- issue 5, lk 6.

⁵⁶ C. Stoiber, A. Baer, N. Pelzer, W. Tonhauser. *Op cit*, lk 111.

⁵⁷ Artikkel 6 (c) 1

⁵⁸ Artikkel 4 § 2

Lisaks ei ole operaator vastutav ränga erakorralise loodusõnnetuse (*grave natural disaster of an exceptional character*) tõttu toimunud tuumaintsidendi põhjustatud tuumakahjustuste eest, kui tuumaseadme eest vastutava riigi seadus näeb seda ette. Riik võib kehtestada, et ränk erakorraline loodusõnnetus ei ole üheks vastutuse välistamise asjaoluks.⁵⁹

Absoluutse vastutuse printsiibi eesmärk on, et tuumajaamad oleksid ehitatud piisavalt ohutult, et vastu pidada isegi sellistele loodusõnnetustele ja -katastroofidele, mis on erandliku loomuga. Kuigi tehnoloogia on arenenud järjest ohutumaks, ei saa ohureitingut kunagi viia nullini. Kui peaks esinema tuumaõnnetus, mille tagajärjel radioaktiivsed osakesed satuvad õhku, võib see tugevate tuulte tõttu kujuneda rahvusvaheliste tagajärgedega õnnetuseks. Seetõttu peavad tuumajaamad olema ehitatud kõiki võimalikke looduskatastroofide arvesse võttes.⁶⁰

Vääramatu jõud kui vastutust mittevälistav asjaolu ei mõjuta fakti, et kahju hüvitamist nõudev hageja peab siiski tõendama põhjusliku seose olemasolu kahju tekkimise ja tuumaintsidendi vahel.

1.2.3. Piiratud vastutuse ja piiramatu vastutuse põhimõte

Piiratud vastutuse printsiip tähendab seda, et ükskõik kui laiaulatuslike tagajärgedega tuumaõnnetuse korral vastutab operaator kindlaks määratud ulatuses. Riigid, kes toodavad aatomienergiajaamades elektrit, soovivad, et tuumatööstus areneks. Areng saab toimuda ainult teadus- ja arendustöösse tehtavate mahukate investeeringute kaudu. Tuumaõnnetus on rahvusvaheline õnnetus ning toob kaasa rahaliselt suuri kompensatsioonikulusid kahjude hüvitamiseks. Sõltuvalt õnnetusest ja selle raskusastmest on suur oht, et tuumajaama operaator tuumaõnnetuse korral pankrotistub. Selline risk pärsib arendustöösse investeerimist. Samuti puudub adekvaatne võimalus kindlustada tuumajaama, kui pole kindlaks määratud potentsiaalsete kahjude suurust.⁶¹ Kindlustusandjaga on võimalik kokku leppida, et kindlustus hõlmab kindlat summat, kuid olukorras, kus tegelik kahju ületab kindlustussumma, säilib oht, et operaator

⁵⁹ Pariisi konventsiooni artikkel 9, Viini konventsioon artikkel IV § 3 (b)

⁶⁰ The 1997 Vienna Convention on Civil Liability for Nuclear Damage and the 1997 Convention on Supplementary Compensation for Nuclear Damage- Explanatory texts, lk 9.

⁶¹ S. Reitsma, Mark G. Tetley. *Op cit*, lk 398.

pankrotistub, seda eelkõige olukorras, kus tuumaõnnetuse tagajärjel on tuumajaam ise saanud kahjustusi, mis ei võimalda elektrit toota.⁶²

Seepärast on kehtestatud põhimõte, mille kohaselt tuumajaama operaator vastutab tuumaõnnetuse tagajärjel tekkinud kahjude eest kindlaks määratud summa ulatuses. Käesolevat printsiipi on vaadeldud ka kui *quid pro quo* põhimõtet selle eest, et kannatanutel on tänu absoluutse vastutuse põhimõttele ja operaatori ainuvastutuse põhimõttele kerge operaatorit hageda.⁶³

Tegelikkuses lubavad valdkonda reguleerivad rahvusvahelised konventsioonid kehtestada osalisriigi territooriumil ka piiramatu vastutuse. Konventsioonid on sõnastatud selliselt, et määratakse kindlaks miinimumsumma, mis ulatuses peab tuumajaama operaator kindlasti vastutama. Soovi korral võib riik ise kehtestada tuumajaama operaatorile suurema vastutuse määra või isegi piiramatu vastutuse. Hetkel on rahvusvaheline olukord selline, et ainult neli riiki on valinud oma tuumajaamade operaatoritele piiramatu vastutuse. Need on Austria, Saksamaa, Jaapan ja Šveits.⁶⁴ Lisaks plaanivad oma tuumajaamade operaatoritele kehtestada piiramatu vastutuse ka Taani, Soome ja Rootsi. Piiratud vastutuses nähakse riigipoolset soodustust eesmärgiga edendada ja arendada tuumatööstust. Õiguse ajaloos on sarnaseid viise kasutatud autode ja raudteede arendamiseks.⁶⁵

N. Pelzer käsitleb piiratud vastutust kui üleminekuetappi. Ta leiab, et praeguseks on tuumatööstus jõudnud sellisesse faasi, kus on võimalik panna operaator vastutama piiramatus ulatuses, ning see oleks tuumavastutuse õiguse normaliseerimise seisukohalt hea valik.⁶⁶ Suurim vastutusemäär on USA-s ja see on 9,6 miljardit USA dollarit siseriikliku õiguse alusel.⁶⁷

1.2.4. Kohustusliku finantstagatise printsiip

Kannatanutele kompensatsiooni maksmise reaalse võimaluse tagamiseks hõlmavad tuumavastutuse konventsioonid põhimõtet, et tuumajaama operaatoril peavad olema finantstagatised. Enamikul juhtudel kasutavad tuumajaamaoperaatorid kindlustusturul pakutavaid tooteid, kuid finantstagatised võivad esineda panga või riigi garantii vormis, mitme operaatori ühiselt loodud fondi näol või mõnes muus vormis. Üldjuhul on finantstagatise tingimuste, määra

⁶² J. Schwartz. International Nuclear Third Party Liability Law: The Response to Chernobyl. OECD, 2006, lk 39.

⁶³ J. Schwartz. International Nuclear Third Party Liability Law: The Response to Chernobyl. Lk 40.

⁶⁴ Saksamaal on tuumajaama operaatori kohustuslik finantsgarantii 2,5 miljardit eurot.

⁶⁵ N. Pelzer. Nuclear New Build – New Nuclear Law? Lk 17.

⁶⁶ N. Pelzer. Nuclear New Build – New Nuclear Law? Lk 17.

⁶⁷ N. Pelzer. Modernizing the International Regime Governing Nuclear Third Party Liability. Lk 5.

ja vormi määramine selle riigi pädevuses, kelle territooriumil tuumarajatis asub. Arvestades tuumarajalise kindlustuse erakordselt suurt mahtu, moodustavad kindlustusettevõtte kindlustuskogumid (*insurance pool*).⁶⁸ Kindlustuskogumi eesmärk on mitme kindlustusettevõtte ühiskindlustuse pakkumine. Kui riik kehtestab piiramatut vastutust, siis vastutuskindlustuse suurus ei saa olla piiratud. Vastutuskindlustuse suurus sõltub suuresti ka riigist, kus tuumajaam asub või kus tuumajaama operaator on asutatud.⁶⁹

Võib tekkida olukord, kus vastutuskindlustus on ammendunud ning operaatoril ei ole võimalik omavahenditest kahjusid hüvitada ning seetõttu taotleb ta enda pankrotti. Seepärast seostub piiratud vastutuse printsiip tihedalt operaatori finantsvõimekusega.

Liikmesriigid on vabad määrama operaatori vastutusega kaasneva hüvitise suurust, tüüpi ja muid tingimusi, kuid majanduslikult on kõige tõenäolisem, et hüvitise suurus on tagatud kindlustusturul pakutavate tagatistega. Juhuks, kui kindlustushüvitis ei kata kogu tekitatud kahju, on mõlemas süsteemis ette nähtud, et tuumarajalise asukohariik peab tagama väljamaksete tegemise riiklikult tagatud avalikest fondidest operaatori maksimumvastutuse piires. Seega peab tuumarajalise asukohariik sekkuma juhtudel, kui operaator või garantiiandja pankrotistub või kindlustushüvitis on tekitatud kahju suurusest väiksem.⁷⁰

Siit tuleneb põhimõte, et riik peab tagama hüvitise/kompensatsiooni tekitatud kahju eest juhul, kui operaator ise seda ei suuda. Tuumajaama opereerimise praktikas on üsna sageli tegu olukorraga, kus riik ise on oma struktuuride kaudu tuumajaama operaator. Viini konventsioon näeb sellisel juhul ette, et konventsiooni liikmesriik võib mitte kehtestada kohustuslikku kindlustustagatist või muude finantsvahendite olemasolu kohustust, kuid tuumaõnnetuse korral peab riik tagama hüvitiste maksmise kehtestatud vastutuse limiidi piires.⁷¹

1.2.5. Vastutuse piiramine ajas

Kindlustusandjate ja finantstagatiste pakkujate survele on kahjuhüvitisnõudele kehtestatud ajalised piirangud ehk teisisõnu: kahjuhüvitisnõudel on aegumistähtaeg. Nõude esitamise tähtaja

⁶⁸ S. Reitsma, Mark G. Tetley. *Op cit*, lk 390.

⁶⁹ N. Pelzer. Modernizing the International Regime Governing Nuclear Third Party Liability. Lk 7.

⁷⁰ J. Schwartz. Liability and Compensation for Third Party Damage resulting from a Nuclear Incident. Lk 312.

⁷¹ The 1997 Vienna Convention on Civil Liability for Nuclear Damage and the 1997 Convention on Supplementary Compensation for Nuclear Damage - Explanatory texts. Lk 13.

piiramine aitab eelkõige kaasa tuumajaama operaatori ja kindlustusandja finantsarvutuste tegemisele. Kahjunõudele aegumistähtaaja mittemääramine oleks ebaõiglane nii tuumajaama operaatori kui ka kindlustusandja suhtes.⁷² Mida kiiremini kahjunõue esitatakse, seda tõenäolisem on, et tuumajaama operaatoril on vahendeid nõude rahuldamiseks. Seega on mõlema tuumavastutuse konventsiooniga ette nähtud, et kahjuhüvitisnõude peab esitama kolme aasta jooksul alates kahju tuvastamisest.

Vastutuse ajalistele piirangutele on ette heidetud, et radiatsioonist tekkivad tervisekahjustused ei ilmne kohe ning märgatavad kahjud võivad tekkida aastakümneid pärast radiatsiooniga kokkupuutumist.⁷³

⁷² J.Schwartz. International Nuclear Third Party Liability Law: The Response to Chernobyl. Lk 41.

⁷³ J. Schwartz. Liability and Compensation for Third Party Damage resulting from a Nuclear Incident. Lk 313.

2. Rahvusvaheline tuumavastutuse õigus

Tuumavastutuse õiguse loomine algas 1960. aastal, kui loodi Pariisi konventsioon tsiviilvastutuse kohta tuumaenergia valdkonnas⁷⁴ (edaspidi: Pariisi konventsioon). Kõigi hilisemate nii rahvusvahelise õiguse kui ka siseriiklike õiguskordade tuumavastutust reguleerivate õigusaktide väljatöötamisel on aluseks võetud Pariisi konventsioon.

Pariisi konventsiooni töötas välja Euroopa Majanduskoostöö Organisatsioon, mis oli Majanduskoostöö ja Arengu Organisatsiooni eelkäija. Pariisi konventsiooni on muudetud ja täiendatud 1964., 1982. ja 2004. aastal (2004. aasta muudatused ei ole veel jõustunud).

Pariisi konventsiooni täiendab ka 1963. aasta Brüsseli lisakonventsioon tuumaenergia tsiviilvastutuse kohta⁷⁵ (edaspidi: Brüsseli konventsioon). Brüsseli konventsiooni on muudetud ja täiendatud sarnaselt Pariisi konventsiooniga 1964., 1982. ja 2004. aastal (2004. aasta muudatused ei ole veel jõustunud).

Pariisi konventsioon ja Brüsseli konventsioon on regionaalsed konventsioonid. Need on avatud ainult Majanduskoostöö ja Arengu Organisatsioon liikmetele või iga liikmesriigi nõusolekul ka teistele riikidele. Et uuendused jõustuksid Pariisi konventsiooni osalisriigi suhtes, peab vastav riik need vastavate jõustamisinstrumentidega vastu võtma. Kõik Pariisi konventsiooniga liitunud riigid on solidaarselt vastu võtnud ka muutmisprotokollid (v.a viimane 2004. aasta muudatusprotokoll, mis pole veel jõustunud) ja Brüsseli konventsiooni.

Teine tuumavastutust reguleeriv konventsioon on 1963. aastal vastu võetud tuumakahjustuste eest tsiviilvastutuse Viini konventsioon⁷⁶ (edaspidi: Viini konventsioon), mis jõustus neliteist aastat hiljem. Viini konventsiooni töötas välja Rahvusvaheline Aatomienergiaagentuur (*International Atomic Energy Agency*) ja see on avatud liitumiseks kõikidele riikidele. Viini konventsiooni eesmärk oli kehtestada laiem tuumavastutuse süsteem, kui seda oli Pariisi konventsioonil põhinev süsteem. Tegelikult loodi võimalus globaalseks tuumavastutuse süsteemiks.

⁷⁴ Paris Convention on Third Party Liability in the Field of Nuclear Energy. 1960. Arvutivõrgus kättesaadav aadressil: http://www.oecd-neo.org/law/nlparis_conv.html

⁷⁵ Brussels Supplementary Convention on Nuclear Third Party Liability. 1963.

Arvutivõrgus kättesaadav aadressil <http://www.oecd-neo.org/law/nlbrussels.html>

⁷⁶ Vienna Convention on Civil Liability for Nuclear Damage of 1963.

Arvutivõrgus kättesaadav aadressil

<http://www.iaea.org/Publications/Documents/Infocircs/1996/inf500.shtml>

1997. aasta septembris võeti vastu tuumakahjustuste eest tsiviilvastutuse Viini konventsiooni täiendamise protokoll⁷⁷ (edaspidi: Viini konventsiooni täiendav protokoll). Nimetatud protokoll muutub riigi rahvusvahelise õiguse osaks ainult sellega liitumise korral, seetõttu ei uuenenud Viini konventsioon automaatselt. Samal ajal töötati tuumakahjustustest tekkinud kahju täiendava hüvitamise konventsioon (edaspidi: täiendava hüvitise konventsioon).⁷⁸ Tegemist on iseseisva rahvusvahelise õiguse instrumendiga, mis tänaseks ei ole veel jõustunud.

Siseriiklik õigus reguleerib inimeste käitumist ainult ühe riigi territooriumil. Kuid siiski võib ette tulla juhtumeid, et kui kahju tekitav sündmus toimub ühes riigis ja kahju tekib mõnes teises riigis, kohaldub sündmuse toimumise riigi õigus, kui see tuleneb rahvusvahelise eraõiguse normidest. Selline olukord muudab kahjuhüvitisnõude esitamise keeruliseks.⁷⁹ Alternatiivina on võimalik riikidevahelised kokkulepped või laiahaardelisemad konventsioonid. Pariisi konventsioon ja Viini konventsioon just sellist eesmärki täidavadki. Kehtib rahvusvahelise õiguse põhimõte, et konventsioonidest tulenevad õigused ja kohustused ainult osalisriikidele ja osalisriigi kodanikele või osalisriigi õiguse alusel asutatud juriidilistele isikutele. Kuivõrd kaks konventsiooni kehtivad paralleelselt ning need toovad kaasa õiguslikult erinevaid tagajärgi, leiti peagi, et on vaja välja töötada konventsioon, mis liidaks need kaks süsteemi omavahel. Neid kahte erinevat tuumavastutuse süsteemi ühendab Viini konventsiooni ja Pariisi konventsiooni rakendamise ühine protokoll (edaspidi: ühine protokoll), mis võeti vastu 1988. aastal.⁸⁰ Eesmärgiks oli see, et riigile, kes on liitunud Viini süsteemiga ja ühtlasi ka ühise protokolliga, kehtiksid samad õiguslikud tagajärjed, mis kehtivad riigile, kes on liitunud Pariisi konventsiooniga.

Arvestades asjaolu, et mõlemad tsiviilvastutuse konventsioonid on välja töötatud samadel aluspõhimõtetel ning suures osas kattuvad, on põhjust välja tuua peamised erinevused. Kuigi erinevusi ei ole palju, on need küllaltki mõjusad ning toovad kaasa erinevaid õiguslikke tagajärgi, millega riigid peavad arvestama. Seega on nii Pariisi kui ka Viini konventsiooniga seoses vaatluse all kahju mõiste, kahjuhüvitise suurus ja kahjuhüvitisnõude aegumistähtaeg. Need kolm

⁷⁷ Protocol to amend the Vienna Convention on Civil Liability for Nuclear Damage.

Võrgus kättesaadav aadressil <http://www.iaea.org/Publications/Documents/Infcircs/1998/infcirc566.pdf>

⁷⁸ Convention on Supplementary Compensation for Nuclear Damage.

Võrgus kättesaadav aadressil <http://www.iaea.org/Publications/Documents/Infcircs/1998/infcirc567.shtml>

⁷⁹ N. Pelzer. Modernizing the International Regime Governing Nuclear Third Party Liability. Lk 2.

⁸⁰ Joint Protocol Relating to the Application of the Vienna Convention and the Paris Convention

Võrgus kättesaadav aadressil <http://www.iaea.org/Publications/Documents/Infcircs/Others/inf402.shtml>

asjaolu on äärmiselt määravad, kui riik, kelle territooriumil on aset leidnud tuumakahjustused, soovib nõuda kahju hüvitamist teise riigi tuumajaama operaatorilt.

2.1. Pariisi konventsioon

Pariisi konventsiooni artiklis 2 on *expressis verbis* välja toodud, et konventsioon ei kohaldu intsidentidele, mis on toimunud mitteosalisriigi territooriumil, või kahjule, mis on aset leidnud mitteosalisriigi territooriumil, kui vastutava operaatori asukohariigi õigusega ei ole sätestatud teisiti. Pariisi konventsioon kehtib sellistes olukordades, kus nii riik, kus tuumaõnnetus toimus, kui ka riik, kus kahju kannatatati, on mõlemad liitunud Pariisi konventsiooniga. Sellisel juhul on konventsiooni osalisriigi kohtul õigus kohaldada Pariisi konventsiooni. Pariisi konventsioon kätkeb endas kõiki viit eespool nimetatud tuumavastutuse õiguse põhimõtet. Pariisi konventsiooni artikkel 6 (a) sätestab, et tuumajaama operaator vastutab ainuisikuliselt tuumaintsidendi eest. See toob kaasa kaks õiguslikku tagajärge. Esiteks, tuumajaama operaator vastutab ainult Pariisi konventsiooni alusel ja teised vastutuse alused ei kehti (siseriiklikud tsiviilvastutuse eeldused). Teiseks, operaator on ainuke isik, kes tuumaintsidendi eest vastutab. Vastutust ei saa edasi kanda ehitusmaterjalide tootjale, tuumajaama ehituse peatöövõtjale ega kellelegi teisele.

Operaatori vastutusel on teatud piirangud. Näiteks on kahjuhüvitisnõude esitamisel ajapiirang kümme aastat tuumaintsidendi toimumisest. Erandina võib kehtestada pikema ajaperioodi, juhul kui ka finantstagatised katavad pikema perioodi.

Teine piirang on seotud operaatori vastutuse määraga. Vastavalt Pariisi konventsiooni artiklile 7 on operaatori minimaalne vastutusemäär 15 miljonit SDR-i.⁸¹

Lisaks Pariisi konventsioonile sätestab Brüsseli konventsioon, et täiendavad avalikud fondid peavad sekkuma, kui operaatori vastutusest ei piisa tuumakahjustuste hüvitamiseks. Kolmas piirang on vastutuse välistamise erijuhud. Tuumajaama operaator ei vastuta, kui kahju on tekkinud relvastatud konfliktis, mässu, kodusõja või rahutuste tõttu või kui seda näeb ette siseriiklik õigus erakordse loomuga loodusõnnetuse korral.

⁸¹ SDR (*special drawing right*) – Rahvusvahelise Valuutafondi pool määratud arveldusühik, mille arvutamisel arvestatakse mitut erinevat valuutat. 4.aprilli 2013. a seisuga on 1 USD 0,67734 SDR-i. Info saadaval arvutivõrgus aadressil <http://www.imf.org/external/np/exr/facts/sdr.htm>

2.1.1. Pariisi konventsiooni õiguslik staatus

Pariisi konventsiooni on muudetud 1964. ja 1982. aastal muutvate protokollidega. Kolmas muutev protokoll, mis võeti vastu 2004. aastal, ei ole veel jõustunud. Kuivõrd Pariisi konventsioon on regionaalne konventsioon, valitseb liikmesriikide seas ühtsus ning kõik riigid on jõustanud enda suhtes ka Pariisi konventsiooni muutvad protokollid. Seega peetakse käesolevas töös Pariisi konventsiooni käsitledes silmas hetkel kehtivat Pariisi konventsiooni.

Vastavalt Pariisi konventsiooni artiklile 1 (a) vi on tuumajaama operaator isik, kellel on vastav tegevusluba. Kui tuumakütus asub tuumarajatises, vastutab operaator igasuguse tekitatud kahju eest, v.a üksikud erandid, mida on eelnevalt käsitletud piiramatult vastutuse alapeatükis. Kui tuumaõnnetus juhtub tuumakütuste või tuumajäätmete transpordi käigus, vastutab operaator, kes saadab tuumakütuseid või tuumajäätmeid oma tuumarajatisest teise tuumarajatisse. Vastutus läheb üle hetkel, kui vastuvõtja operaator on alla kirjutanud kirjalikult vastuvõtu aktile/saatelehele või on saadetise faktiliselt enda valdusse saanud.⁸²

Kui tuumakütust või tuumajäätmeid saadetakse operaatorile, kes asub riigis, mis ei ole liitunud Pariisi konventsiooniga, vastutab saatja operaator hetkeni, kui saadetised on transpordivahendilt maha laaditud. Vastupidises olukorras – kui tuumakütust või tuumajäätmeid saadab operaator riigist, mis ei ole Pariisi konventsiooniga liitunud, riiki, mis on Pariisi konventsiooni osalisriik – vastutab vastuvõtja operaator kirjaliku nõusoleku korral alates hetkest, kui saadetus on transpordivahendile laaditud.⁸³

2.1.2. Kahju definitsioon

Algselt ei sisaldanud Pariisi konventsioon tuumakahjustuse definitsiooni.⁸⁴ Algne konventsioon sätestas, et operaator vastutab i) tervisekahjustuste või elukaotuse eest ja ii) omandi kahjustuste või hävimise eest, juhul kui on tõendatud, et kahjustused tekkisid tuumaintsidendist.

⁸² Pariisi konventsioon artikkel 4 (a) iii

⁸³ Pariisi konventsiooni artikkel 4 (a) iv

⁸⁴ N. Pelzer. Modernizing the International Regime Governing Nuclear Third Party Liability. Lk 7.

Tegemist oli väga kitsa definitsiooniga, mis ei hõlmanud näiteks kahjusid keskkonnale. Lisaks ei sisaldanud selline säte täpsemaid selgitusi põhjusliku seose kriteeriumidest või põhjusliku seose hindamise meetoditest.

Hetkel kehtiva Pariisi konventsiooni artikli 3 alusel vastutab tuumajaama operaator

- 1) tervisekahjustuste ja elukaotuse eest ja
- 2) omandi kahjustamise või hävimise eest, välja arvatud juhtudel,
 - a. mis on seotud tuumarajatise enda või mõne teise tuumarajatise, muuhulgas alles ehitamisel oleva tuumarajatise kahjustamisega või hävimisega ja
 - b. omandi kahjustamisega samal kinnisasjal, kus asub tuumarajatis, või kinnisasjal, mida kasutatakse koos tuumarajatise kinnistuga,eeldusel, et kahjustused on põhjustatud tuumaintsidendist.

Lisaks viitab Pariisi konventsioon *renvoi* korras siseriiklikule õigusele ning määrab, et siseriikliku õiguse ülesanne on selgitada välja tuumakahjustuse piirid ja igal konkreetsel juhul hinnata põhjuslikku seost. Tegelikult peab arvestama, et riikide õiguskorrad on erinevad, olenevalt riigist võib tagajärjeks olla erinev juriidiline tulemus.

Kahju ulatus on määratud selle riigi õiguse alusel, kellel on õigus arutada kahjuhüvitisnõudeid. Kui kahju on põhjustatud korraga nii tuumaintsidendist kui ka mõnest muust intsidendist ja kui kahju ei ole võimalik mõistlikult eristada, vastutab tuumajaama operaator mõlema kahju eest nagu tuumakahju eest.

2.1.3. Pariisi konventsiooni muudatused

Võrreldes esialgse 1960. aastal välja töötatud versiooniga on Pariisi konventsiooni oluliselt täiendatud ja kaasajastatud. Suurima uuenduse on läbi teinud kahjuhüvitise piirmäärad. Tšernobõli õnnetuse tagajärgi analüüsides jõuti järeldusele, et kehtivad operaatori vastutuse määrad on ebamõistlikult väikesed. Kahjuhüvitise suurused ei olnud kaugeltki piisavad selleks, et tagada tekitatud kahjude heastamine.⁸⁵

Pariisi konventsiooni hetkel kehtiva redaktsiooni alusel on tuumajaama operaatori vastutuse määr siseriikliku õiguse määramise objektiks, kuid maksimummäär on 15 miljonit SDR-i⁸⁶ ja miinimum 5 miljonit SDR-i.⁸⁷

⁸⁵ N. Pelzer. Modernizing the International Regime Governing Nuclear Third Party Liability. Lk 2.

⁸⁶ SDR ehk *Special Drawing Right* on umbes 17 miljonit eurot

2004.a täiendati nii Pariisi konventsiooni kui ka Brüsseli täiendavat konventsiooni, mille alusel toimub lisakompensatsiooni maksmine kannatanutele. Pariisi konventsiooni täienduse eesmärk on kehtestada suuremad kahju hüvitise määrad. Kahjuks ei ole nimetatud muudatused veel jõustunud. Muudatuste jõustumise korral on tuumaõnnetusejärgse kahju hüvitise suuruseks 700 miljonit eurot ja rahvusvahelise fondi poolt täiendavalt 300 miljonit eurot. Veel lubab uus konventsioon kehtestada piiramatut vastutust.

Täiendatud Brüsseli konventsiooni alusel toimub kahju hüvitamine läbi kolme tasandilise kahju hüvitamise süsteemi. Esimene tasand toimub Pariisi konventsiooni alusel ja hüvitise suuruseks on vähemalt 700 miljonit eurot. Kui esimesest tasandist ei piisa kogu tekkinud kahju hüvitamiseks, peab tuumarajatis asukohariik tagama kahju hüvitamise määras 500 miljonit eurot. Kolmanda tasandina peavad kõik Brüsseli konventsiooni liikmesriigid panustama rahvusvahelisse fondi, mille eesmärgiks on kahju hüvitiste maksmine tuumaõnnetuse korral. Kui eelmised tasandid ei suuda katta tekkinud kahju, eraldatakse fondist 300 miljonit eurot ühe tuumaintsidendi kohta.

Seega Pariisi ja Brüsseli konventsiooni kohaldamisega on võimalik nõuda kahju hüvitamist 1,5 miljardi euro ulatuses.⁸⁸

Vastavalt hetkel kehtivale Pariisi konventsiooni artiklile 20, jõustub 2004.a vastu võetud muudatused hetkest, kui kaks kolmandikku Pariisi konventsiooni liikmesriikidest ratifitseerib muudatused. Hetkel on muudatused ratifitseerinud ainult Šveits ja Norra.

2.2. Viini konventsioon

Tuumaseade on Viini konventsiooni artikli I § 1 (j) kohaselt

- tuumareaktor, välja arvatud reaktor, mis on paigaldatud energiaallikana õhu- või meretranspordivahendile kas selle liikumapanemiseks või mõnel muul eesmärgil;
- iga tehas, mis kasutab tuumakütust tuumamaterjali töötlemiseks, sealhulgas iga kiiritatud tuumakütuse ümbertöötlemise tehas;
- iga rajatis, kus säilitatakse (ladustatakse) tuumamaterjali, välja arvatud sellise materjali edasitoimetamisega kaasnevad juhusliku ladustamise rajatised või paigad eeldusel, et seadme eest vastutav riik võib määrata, mitut ühe operaatori käitatavat tuumaseadet, mis paiknevad ühes kohas, käsitletakse ühe tuumaseadmena.

⁸⁷ Umbes 6 miljonit eurot

⁸⁸ Brüsseli konventsiooni artikkel 3

Viini konventsiooni eesmärk on sama mis Pariisi konventsioonilgi – harmoneerida siseriiklikud õigussüsteemid tuumavastutuse valdkonnas. Konventsioon omab õiguslikku jõudu ainult liikmesriikide suhtes. Viini konventsiooni osapooled on peamiselt riigid, kes ise tuumaenergiat ei tooda. Viini konventsiooni eelistasid mitmed Ladina-Ameerika, Aafrika, Aasia ja Ida-Euroopa riigid eelkõige sel põhjusel, et paljud neist riikidest ei kuulunud Majanduskoostöö ja Arengu Organisatsioon liikmete hulka.⁸⁹

Viini konventsiooni väljatöötamisel loodi eeldused globaalse tuumavastutuse süsteemi tekkeks, mis kahjuks ei realiseerunud.⁹⁰

2.2.1. Tuumakahjustuse definitsioon

Viini konventsiooni artikli I § 1 (k) järgi tähendab tuumakahjustus järgmist:

- i) elukaotust, iga tervisekahjustust, varakaotust või kahju varale, mis tekib või on põhjustatud tuumakütuse, radioaktiivse aine või jäätme radioaktiivsete omaduste või tuumamaterjalis sisalduvate radioaktiivsete ja toksiliste, lõhke- või muude ohtlike omaduste kombinatsiooni tõttu, või tuumamaterjali tõttu, mis pärineb tuumaseadeldisest, või mis saadetakse sinna või sealt välja;
- ii) mõnda muud sel viisil või selle poolt põhjustatud kaotust või kahjustust sel määral, kuivõrd kompetentse kohtu seadus seda ette näeb; ja
- iii) kui tuumaseadme eest vastutava riigi seadus seda ette näeb, elukaotust, iga tervisekahjustust või varakaotust või varale tekitatud kahju, mis leiab aset või on põhjustatud mõne muu ioniseeriva kiirguse poolt, mis on emiteeritud mõne teise kiirgusallika poolt tuumaseadme sees.

Viini konventsiooni artikli I § 1 (k) sätestab tuumakahjustuse sarnaselt Pariisi konventsiooniga. Ainuke erinevus on selles, et Viini konventsioonis sisaldub *catch all clause*, mis sätestab et hüvitamisele kuulub kogu kahju, mis tuleneb tuumaintsidendist, mis on ettenähtud tuumarajatise asukohariigi õigusega. See on võimalikult lai definitsioon ja jätab kohtutele liiga laia otsustusvabaduse. Kohtud saavad sätte rakendamise korral defineerida tuumakahjustustena ka selliseid kahjusid, mille hüvitamine ei ole konventsiooni eesmärk.⁹¹

Lisaks on kahjud keskkonnale hüvitatavad ainult siis, kui tuumarajatise asukohariigi õigus seda sätestab. See võib viia asjaoluni, et kahjud, nagu õhu, põhjavee ja pinnase saastamine

⁸⁹ J. Handrlica. European Atomic Energy Community and the Nuclear Third Party Liability. Lk 2.

⁹⁰ J.Crawford, A. Pellet, S.Olleson. *Op cit*, lk 918.

⁹¹ N. Pelzer. Modernizing the International Regime Governing Nuclear Third Party Liability. Lk 9.

radiatsiooniga, ei ole kompenseeritavad, kuivõrd konventsioon ei kohusta liikmesriike sätestama, et keskkonnakahjud peavad olema hõlmatud tuumakahjustuse mõiste alla. Selline tuumakahjustuse määratlus, kus liikmesriigi kohus saab ise otsustada, mis on tuumakahjustus ja mis mitte, võimaldab väga avarat tõlgendust. Samuti võivad tekkida ebaselgused siseriikliku õiguse ja rahvusvahelise õiguse eesmärkide osas.⁹² Viini konventsiooni tuumakahjustuse definitsiooni on peetud mitmeti mõistetavaks ja seega ebapiisavaks definitsiooniks.⁹³

Tähtis on märkida, et Viini konventsioon kohaldub ainult maapealsete ja paiksete tuumarajatiste operaatoritele. Välistatud on kõikvõimalikud transpordivahendid, mis kasutavad liikumiseks tuumareaktoreid. Lisaks jäävad Viini konventsiooni mõjualast välja kahjud, mis on tekkinud radioaktiivsetest ainetest meditsiinasutustes, põllumajanduses või muus tehnoloogilises valdkonnas.⁹⁴

2.2.2. Operaatori vastutuse piirmäär

Artikli V § 1 alusel võib tuumarajatise riik kehtestada tuumarajatise operaatori maksimumvastutuse määraks mitte vähem kui viis miljonit USA dollarit ühe tuumaintsidendi kohta. Artikli V § 2 täpsustab, et nimetatud vastutuse määr ei sisalda kohtukululusid, intresse ega muid kulusi, mida kannatanu peab kandma, et nõuda kahju hüvitamist. Sama artikli § 3 sätestab, et käesolevas konventsioonis on Ameerika Ühendriikide dollar arveldusühik, mis on võrdne USA dollari väärtusega 29. aprillil 1963. aastal kullas mõõdetuna, s.o 35 dollarit ühe untsi puhta kulla eest. Erinevalt Pariisi konventsioonist ei sätesta Viini konventsioon vastutuse maksimaalset määra. Seega võib liikmesriik oma siseriikliku õigusega kehtestada ka piiramatut vastutuse määra. Praktikas on ainult üksikud riigid läinud seda teed.

⁹² N. Pelzer. Modernizing the International Regime Governing Nuclear Third Party Liability. Lk 10.

⁹³ V.Šoljan. Modernization of the international Regime of Civil Liability for Nuclear Damage, Protocol to Amend the 1963 Vienna Convention and the Convention on Supplementary Compensation for Nuclear Damage of September 1997, lk 736.

Arvutivõrgus kättesaadav aadressil: http://www.zaoerv.de/58_1998/58_1998_1_b_733_762.pdf

⁹⁴ Viini konventsioon artikkel 1 § 1 (j)

2.3. Viini konventsiooni täiendav protokoll

2.3.1. Viini konventsiooni täiendav protokoll ja selle õiguslik staatus

Vajadus Viini konventsiooni täiendava protokolliga järele tuli ilmsiks tehnika ja meditsiini arenedes. Lisaks olid ka Tšernobõli tuumaõnnetuse tagajärjed väga tõsised ja nende pinnalt oli selge, et lisaks tuumaohutuse nõuetele peab üle vaatama ka tuumavastutuse küsimuse.

Viini konventsiooni täiendav protokoll ehk *Protocol to Amend the Vienna Convention on Civil Liability for Nuclear Damage* viitab oma nimetusega selgelt asjaolule, et tegemist on Viini konventsiooni muutmisega. Viini konventsiooni täiendav protokoll koosneb artiklitest ja paragrahvidest, mis on sõnastatud kui Viini konventsiooni muutmise artiklid ja paragrahvid. Viini konventsiooni täiendava protokolliga artikkel 18 sätestab, et liikmesriigid peavad Viini konventsiooni ja Viini konventsiooni täiendavat protokolliga lugema ja tõlgendama ühtse tekstina ja sellele võib tervikuna viidata kui 1997. aasta Viini tuumavastutuse konventsioonile (*1997 Vienna Convention on Civil Liability for Nuclear Damage*). Kuigi protokolliga pealkiri viitab Viini konventsiooni täiendamisele, muutmisele, ülevaatamisele, uuendamisele, võeti Viini konventsiooni täiendav protokoll vastu iseseisva konventsioonina. See tähendab, et Viini konventsiooni täiendav protokoll kehtib ainult nende riikide kohta, kes on selle enda suhtes jõustanud.⁹⁵

Viini konventsiooni täiendav protokoll on liitumiseks avatud kõikidele riikidele. Viini konventsiooni täiendava protokolliga liituda soovivad riigid ei pea liituma Viini konventsiooniga.⁹⁶ Samuti on võimalik liituda Viini konventsiooniga ja mitte liituda Viini konventsiooni täiendava protokolliga.

Asjaolu, et Viini konventsiooni täiendava protokolliga pealkirjas on ingliskeelne termin *amend* mitte *revision*, ei oma praktilist tähendust. Erialakirjanduses tehakse küll vahet konventsiooni või rahvusvahelise lepingu osa sätete muutmisel, täiendamisel (*amend*) ja terve konventsiooni muutmisel ehk uue konventsiooni vastuvõtmisel (*revision*), kuid see peab olema ka konventsioonis vastavalt määratud. Näiteks ÜRO lepingus (United Nations Charter) on kehtestatud kindlaks määratud reeglid muudatustele (*amendments* – artikkel 108) ja terve lepingu

⁹⁵ The 1997 Vienna Convention on Civil Liability for Nuclear Damage and the 1997 Convention on Supplementary Compensation for Nuclear Damage - Explanatory texts. Lk 21.

⁹⁶ The 1997 Vienna Convention on Civil Liability for Nuclear Damage and the 1997 Convention on Supplementary Compensation for Nuclear Damage - Explanatory texts. Lk 21.

muutmisele (*revision* – artikkel 109). Tegemist on terminieelistuse küsimusega ning kindlat vahet rahvusvahelises õiguses ei tehta.

Viini lepinguõiguse konventsioon (*Vienna convention on the law of treaties*) ei tee vahet muudatuste tegemisel (*amendment*) ja terve instrumendi muutmisel (*revision*).

Viini konventsiooni täiendava protokoll eesmärk on selgelt luua uus konventsioon ja mitte ainult muuta olemasolevat konventsiooni eesmärgiga tuua muudetud õiguslikke tagajärgi kaasa ainult juba olemasolevatele lepinguriikidele. Seda näitab ka asjaolu, et Viini konventsiooni täiendav protokoll on liitumiseks avatud kõikidele riikidele, mitte ainult Viini konventsiooni osalisriikidele. Seega eksisteerivad rahvusvahelise õiguse allikana paralleelselt Viini konventsioon ja Viini konventsiooni täiendav protokoll. Sellest hoolimata kehtivad Viini konventsiooniga ja Viini konventsiooni täiendava protokolliga liitunud riigi suhtes mõlemad konventsioonid korraga, kui riik ei ole selgelt väljendanud vastupidist tahet.⁹⁷

Konventsiooni kehtivusala tuvastamisel peab eristama kahte tegurit: esiteks peame teadma riiki, kus tuumaintsident juhtus, ja teiseks kohta, kus tuumakahjustus aset leidis. Artiklist I selgub, et Viini konventsioon kehtib ainult nende intsidentide kohta, mis toimuvad osapoolriikide territooriumil. Samas nähakse ette olukordi, kus intsident võib toimuda ka väljaspool osapoolriiki. Näiteks kui on tegemist tuumakütuse või tuumajäätmete transpordiga, vastutab saatja operaator transpordi ladusa kulgemise eest. Kui saatja operaatori tuumarajatis asub osapoolriigis, vastutab operaator ka sellise tuumaintsidendi eest, mis leiab aset väljaspool konventsiooni territooriumi.⁹⁸

2.3.2. Viini konventsiooni täiendava protokoll sisulised muudatused

Viini konventsiooni täiendava protokoll põhimuudatused puudutavad tuumakahjustuse definitsiooni, kahjunõude aegumistähtaaja pikendamist, operaatori vastutuse määra tõstmist, riiklikult garanteeritud tagatiste kehtestamist. Lisaks käsitleb täiendav protokoll tuumakahjustusi, mis on toimunud tuumakütuste või tuumajäätmete transpordi käigus. Viini konventsiooni täiendav protokoll defineerib tuumakahjustuse mõistet laiemalt kui Viini konventsioon.

⁹⁷ The 1997 Vienna Convention on Civil Liability for Nuclear Damage and the 1997 Convention on Supplementary Compensation for Nuclear Damage - Explanatory texts. Lk 22.

⁹⁸ The 1997 Vienna Convention on Civil Liability for Nuclear Damage and the 1997 Convention on Supplementary Compensation for Nuclear Damage - Explanatory texts. Lk 29.

2.3.2.1. Kahju mõiste

Viini konventsiooni täiendava protokollI artikli I § 1 (k) alusel tähendab tuumakahjustus järgmist:

(i) elukaotus või tervisekahjustus;

(ii) omandi hävimine või kahjustamine.

Tuumakahjustus hõlmab ka järgmisi kahjusid, kui see on ette nähtud tuumarajatise asukohariigi õigusega:

(iii) majanduslik kahju, mis tuleneb omandi hävimisest või kahjustamisest vastavalt käesoleva paragrahvi alapunktidele (i) ja (ii);

(iv) kahjustatud keskkonna taastamise kulud, välja arvatud juhul, kui need kulud on ebaoluliselt väikesed;

(v) sissetuleku vähenemine või kaotus, kui sissetuleku allikas ja majanduslik alus on keskkonna kasutamine, kui see on põhjustatud keskkonna olulisest kahjustamisest ulatuses, mis ei ole kaetud alaparagrahviga (ii);

(vi) kulud, mis on vajalikud kahjustuste ärahoidmiseks, kahjustuste edasiseks ärahoidmiseks või piiramiseks;

(vii) igasugune majanduslik kahju, mis ei tulene keskkonnakahjustustest, kui see on lubatud üldiste tsiviilõiguslike tsiviilvastutuse reeglite alusel ja seda lubab asja arutav kohus;

Tuumakahjustuse mõiste on mittetraditsiooniline ning vajab selgitusi. Tuumakahju hõlmab ka majanduslikku kahju, mis on omakorda jagatud kolme kategooriasse. Esimene kategooria on majanduslik kahju, mis tuleneb elukaotusest, tervisekahjustusest, omandi kahjustusest või hävimisest. Siia alla kuuluvad näiteks ravikulud, ravimite kulud, sissetuleku vähenemine või kaotus, mis on põhjustatud tervisekahjustusest. Samuti kuulub siia alla saamata jäänud tulu, näiteks sissetuleku vähenemine põllumajandussaaduste saaste tõttu või tehase seiskumine tuumaõnnetuse tagajärjel. Saamata jäänud tulu ulatub piirini, mis ei ole kaetud hüvitisega elukaotuse, tervisekahjustuse eest või omandi kahjustuse või hävimise eest. Teine kategooria on puhtmajanduslik kahju, mis on defineeritud kui sissetulek, mida saadakse keskkonna kasutamisest majanduslikel eesmärkidel. Näitena on toodud olukord, kus kaluril tekib kahju saamata jäänud tulu näol, kuna kalad on meres saastunud, kuigi kalad ei ole kaluri omandis.

Samuti on õigus nõuda saamata jäänud tulu rannalähedase hotelli omanikul, kellele küll rand ei kuulu, kuid kes kannab kahju selle tõttu, et rand on saastunud ja turistid ei soovi seda külastada.⁹⁹

Kolmas kategooria on majanduslik kahju, mis on sätestatud punktis (vii). Tegemist on samuti puhtmajandusliku kahjuga ning see ei ole seotud omandi kahjustamisega. Näiteks kui tehas saab kahjustusi tuumaintsidendi tõttu ning töö tehases mitte ainult ei seisku, vaid ka töötajaid koondatakse, on koondatud töötajatel õigus nimetatud alapunkti alusel nõuda saamata jäänud tulu hüvitamist. See alapunkt kehtib aga selliste tuumarajatise omavate riikide suhtes, kelle tsiviilõiguse põhimõtted lubavad niisugust kahju nõuda.

Keskkonnaõiguse arenedes hakati keskkonnakahjusid pidama niivõrd tähtsateks, et peaks olema tagatud kompensatsioon tuumakahjustuste korral.¹⁰⁰

Lisaks mitmesugustele majanduslikele kahjudele kuuluvad kahju alla ka looduskeskkonna taastamise ning kahju ärahoidmisega seotud tegevused ja kulud. Tegemist on olukorraga, kus avalik keskkond saab kahjustada, ilma et keegi otseselt kannataks majanduslikku kahju. Nimetatud alaparagrahvi väljatöötamisel on eeskujuks võetud naftareostusest põhjustatud kahju korral kehtiva tsiviilvastutuse 1969. aasta rahvusvahelise konventsiooni muutmise 1992. aasta protokoll (*1992 Protocol to Amend the International Convention on Civil Liability for Oil Pollution Damages of 1969*) ja Euroopa Komisjoni 1993. aasta tsiviilvastutuse konventsioon keskkonnale ohtlike tegevuste eest (*Convention on Civil Liability for Damages Resulting From Activities Dangerous to the Environment*).

Kahju keskkonnale peab olema oluline. Kahju olulisuse üle peab otsustama tuumarajatise asukohariigi kohus ning on rõhutatud, et siin võib erinevaid eeldusi aluseks võttes jõuda erinevatele tulemustele. Näiteks võib keskkonnakahju olulisuse hindamisel võtta aluseks kogu tuumaintsidendi geograafilise mõjuala, arvutada kahju ümber rahasse jne.¹⁰¹

Ennetav meede (*preventive measure*) tähendab Viini konventsiooni täiendava protokolli artikli I § 1 (n) järgi iga mõistlikku meetet, mis on kasutusele võetud ükskõik kelle poolt pärast tuumaintsidendi toimumist eesmärgiga hoida ära või vähendada kahjustusi, teisisõnu on see kahju

⁹⁹ The 1997 Vienna Convention on Civil Liability for Nuclear Damage and the 1997 Convention on Supplementary Compensation for Nuclear Damage - Explanatory texts. Lk 37.

¹⁰⁰ The 1997 Vienna Convention on Civil Liability for Nuclear Damage and the 1997 Convention on Supplementary Compensation for Nuclear Damage - Explanatory texts. Lk 39.

¹⁰¹ The 1997 Vienna Convention on Civil Liability for Nuclear Damage and the 1997 Convention on Supplementary Compensation for Nuclear Damage - Explanatory texts. Lk 37.

edasiseks ärahoidmiseks kasutule võetav meede. Paljudes õigussüsteemides kaotab kannatanu õiguse kahju hüvitamisele, kui ta ei tegutse olukordades mõistlikkuse printsiibist lähtudes kahju ärahoidmise eesmärgil. Kui sellised tegevused toovad kaasa kulutused, peavad ka need kulutused kuuluma tuumakahjustuse alla ja saama hüvitatud. Tuumakahjustuse korral võivad sellisteks kulutusteks olla avalikkuse varustamine joodiga või elanikkonna evakueerumine teatud piirkonnast/linnast.¹⁰²

2.3.2.2. Vastutuse piirmäära tõstmine

Vastutuse piirmäära tõstmine on peamine põhjus, miks hakati üldse Viini konventsiooni täiendavat protokollit välja töötama. Viini konventsiooniga kehtestatud miinimumsumma viis miljonit USA dollarit oli Tšernobõli õnnetuse tagajärgi analüüsidest ilmselgelt liiga väike summa. Lisaks ei ole Viini konventsiooniga ette nähtud avalikke fonde, kes peavad tagama kahju hüvitamise summas, mis ületab viie miljoni dollari suuruse operaatorivastutuse.

Viini konventsiooni täiendav protokoll tõstab tuumajaama operaatori vastutuse miinimummäära 300 miljoni SDR-ni.

Viini konventsiooni täiendava protokollit artikkel 7 alusel võib liikmesriik piirata operaatori vastutuse määra tuumaintsidendi korral järgmiselt:

- 1) mitte vähem kui 300 miljonit SDR-i;
- 2) mitte vähem kui 150 miljonit SDR-i juhul, kui tuumaõnnetuse korral, mille kahju ületab nimetatud summa, tagab riik kahju hüvitamise vähemalt 300 miljoni SDR-i ulatuses;
- 3) 15 aasta jooksul alates Viini konventsiooni täiendava protokollit jõustumisest võib riik kehtestada minimaalselt 100 miljoni SDR-i suuruse limiidi kahju hüvitamisele. Limiit võib jääda alla 100 miljoni SDR-i sel juhul, kui riik hüvitab riiklikult tagatud fondidest väiksema limiidi ja 100 miljoni SDR-i vahe.¹⁰³

Artikli V § 2 täpsustab, et kahju hüvitise piirmääradele lisanduvad asjakohased intressid, kohtukulud ja muud kulud, mis seonduvad kompensatsiooni maksmisega.

Tõstetud vastutuse piirmäärasid peab kahtlemata selgitama. Tuumarajatise asukohariigil on kaks võimalust. Esimese võimalusena saab liikmesriik kehtestada operaatori vastutuse määraks mitte

¹⁰² The 1997 Vienna Convention on Civil Liability for Nuclear Damage and the 1997 Convention on Supplementary Compensation for Nuclear Damage - Explanatory texts. Lk 21.

¹⁰³ Viini konventsiooni täiendava protokollit artikkel V.

vähem kui 300 miljonit SDR-i (või üleminukuperioodil 100 miljonit SDR-i). See aga ei tähenda, et vastutuskindlustus peab olema täpselt samas määras. Artikli VII § 1 (a) jätab asukohariigile võimaluse kehtestada erinev vastutusemäär ja kohustusliku vastutuskindlustuse määr. Kui vastutuskindlustuse määr on väiksem kui vastutuse määr ise, peab riik tagama kahjude vahe hüvitamise.

Teine võimalus on, et operaatori vastutuse määraks ei kehtestata vähem kui 150 miljonit SDR-i (üleminekuperioodil 100 miljonit SDR-i), kuid sellisel juhul peab tuumarajatise asukohariik ikkagi tagama õnnetuse korral kuni 300 miljoni SDR-i ulatuses tekkiva kahju.

Need kaks võimalust tingib asjaolu, et operaatoritel ei pruugi olla piisavalt finantsvõimekust, et tagada 300 miljoni SDR-i olemasolu kas või vastutuskindlustuse näol. Seega peab riik sekkuma ja osa kohustustest endale võtma.

Seepärast on Viini konventsiooni täiendava protokolliga ette nähtud täiendava kompensatsiooni maksmine avalikest fondidest, mida peab garanteerima tuumarajatise asukohariik.

Nagu eelnevalt märgitud, on vastutuse piirmäärad miinimummäärad. Seega on konventsioonide liikmesriikidel lubatud kehtestada suuremaid piirmäärasid ja ka piiramatut vastutuse määra. Viini konventsiooni täiendava protokoll järgi on võimalik kehtestada piiramatut vastutuse süsteem. Sellest hoolimata peavad kohustuslik vastutuskindlustus või riiklikud tagatised katma operaatori vastutuse vähemalt 300 miljoni SDR-i ulatuses.

2.3.2.3. Kahjuhüvitisnõude aegumistähtaja pikendamine

Lisaks toob Viini konventsiooni täiendamise protokoll kannatanutele kaasa eelise nõude esitamise ajaliste piirangute osas, kuna meditsiini arengu käigus on selgunud, et radioaktiivsetest ainetest tekkivad kahjustused ilmnevad tunduvalt hiljem, kui algselt arvati.

Viini konventsiooniga on kehtestatud kümneaastane periood, mille vältel kannatanutel on õigus nõudeid esitada (artikli VI § 1). Artikli VI § 3 lubab liikmesriigil kehtestada nõude aegumise lühema tähtaja, aga mitte lühema kui kolm aastat alates hetkest, kui kannatanu sai teada või oleks pidanud teada saada kahjustustest ja operaatori vastutusest. Kümneaastane aegumistähtaeg soodustab tuumajaama operaatorit riskide hindamisel ja tuumajaama finantsarvutuste tegemisel.¹⁰⁴

¹⁰⁴S.Reitsma, M.Tetley. *Op cit*, lk 405.

Viini konventsiooni täiendava protokollil väljatöötamisel leiti, et põhimõtted, mis võeti aluseks Viini konventsiooniga kehtestatud kümneaastase nõude aegumistähtaaja arvutamisel, on vananenud.

Viini konventsiooni täiendava protokolliga on ette nähtud, et tervisekahjustuse või surmaga lõppenud tuumakahjustuste eest kahju hüvitamise nõude esitamise tähtaeg on kuni 30 aastat (artikkel VI § 1 (a)). Samuti säilib võimalus, et liikmesriigi seadusandja näeb ette pikema aegumistähtaaja eeldusel, et tuumajaama operaatori finantstagatislepingud on sõlmitud pikemaks perioodiks kui 30 aastat. Sellisel juhul ei saa nõude esitamise tähtaeg olla pikem kui finantstagatise lepingu lõppemise tähtaeg.

Kuigi kannatanutele on Viini konventsiooni täiendava protokolliga loodud eelis, võib seda nimetada illusoorseks.¹⁰⁵ Kahjuhüvitisnõude esitamise pikema tähtajaga kaasneb ka asjaolu, et pika ajavahemiku järel ilmnevate radiatsioonikahjustuste põhjuslikku seost tuumaintsidendiga on raskem tõestada. Samuti võib juhtuda, et kahjuhüvitisnõude esitamise ajaks on tuumajaama operaatori, kindlustusandja või riigi tagatised juba ammendunud.

Õigusselguse põhimõttest kantuna on Viini konventsiooni täiendava protokollil kohaselt liikmesriigil kohustus kehtestada, et nõude esitamise tähtaeg on tuumakahjustusest teadasaamisest või teada saama pidamisest alates kolm aastat, kuid mitte rohkem kui 30 aastat.

2.4. Ühine protokoll

Ühine protokoll on tuumavastutuse õiguses väga tähtsal kohal. Selle juriidilise instrumendi loomise käivitajaks oli Tšernobõli tuumakatastroof. Nõukogude Liit, kus Tšernobõl asus, ei olnud ühegi tuumavastutuse konventsiooni lepinguriik. Nõukogude Liit küll kahetses tagajärgi, kuid eitas igasuguse rahvusvahelise juriidilise vastutuse olemasolu.¹⁰⁶

Septembris 1986 ehk vähem kui kuus kuud pärast Tšernobõli õnnetust leidsid OECD ja IAEA eksperdid, et ühine protokoll on kõige lihtsam ja efektiivsem lahendus probleemile, mis seisnes selles, et riigid on liitunud erinevate konventsioonidega ning puuduvad õiguslikud kohustused teise konventsiooni lepinguriikide ees. Ühine protokoll võeti vastu septembris 1988 ja see jõustus 27. aprillil 1992.

¹⁰⁵ The 1997 Vienna Convention on Civil Liability for Nuclear Damage and the 1997 Convention on Supplementary Compensation for Nuclear Damage - Explanatory texts. Lk 14.

¹⁰⁶ The 1997 Vienna Convention on Civil Liability for Nuclear Damage and the 1997 Convention on Supplementary Compensation for Nuclear Damage - Explanatory texts. Lk 17.

Ühise protokollil alusel laienevad ühe konventsiooni osalisriigi õigused teise konventsiooni osalisriikidele ja vastupidi.¹⁰⁷

Kui tuumaintsident toimub sellises tuumarajatises, mille asukohariik on liitunud Viini konventsiooniga (ja/või Viini täiendava konventsiooniga) ja ühise protokolliga, vastutab see operaator kooskõlas Viini konventsiooniga (ja/või Viini täiendava konventsiooniga) tuumakahjustuste eest, mis tekivad nii Viini konventsiooni (ja/või Viini täiendava konventsiooni) osalisriigi territooriumil, kui ka kahju eest, mis tekib Pariisi konventsiooni ja ühise protokollil osalisriigi territooriumil.

Seega laiendati rahvusvahelise tuumavastutuse õiguse kehtivusala märkimisväärselt. Praegu on Viini konventsiooniga liitunud 38 riiki, Pariisi konventsiooniga on liitunud 16 riiki ja ühise protokolliga on liitunud 27 riiki (riigid, kes on kas Pariisi konventsiooni või Viini konventsiooni osalisriigid).

Ühine protokoll ei paranda siiski nende riikide (ja nende riikide kodanike) seisu, kes pole liitunud ühegi tuumavastutuse konventsiooniga.

2.5. Tuumakahjustuse eest täiendava kompensatsiooni maksmise konventsioon

Viini konventsiooni täiendava protokolliga samal ajal loodi uus, tuumakahjustuste eest täiendava kompensatsiooni maksmise konventsioon (edaspidi: täiendav tuumavastutuse konventsioon).¹⁰⁸ Tegemist on iseseisva konventsiooniga, mis ei ole seotud Viini konventsiooniga ega Pariisi konventsiooniga. Nimetatud konventsiooni alusel loodi rahvusvaheline fond, kuhu peavad panustama kõik osalisriigid. Sarnaselt Brüsseli konventsiooniga on fondi eesmärk luua finantstagatisinstrument – fond, mida kasutatakse tuumaintsidenti korral kahjuhüvitiste väljamaksete tegemiseks. Fondi sissemaksete tegemisel võetakse arvesse riigi tuumaelektri tootmisvõimsusi ja ÜRO rahaliste kohustuste määra (*United Nations rate of assessment*). Fondi panustatakse perioodiliselt ja ühe tuumaintsidenti kohta on ette nähtud väljamakse suurusega 300 miljonit SDR-i.

Kui kannatanu riik on liitunud nii Viini konventsiooni kui ka Viini konventsiooni täiendava protokolliga ja lisaks veel täiendava tuumavastutuse konventsiooniga, on eeldusel, et tuumarajatiseriik on samuti ühinenud samade konventsioonidega, võimalik tuumaintsidenti riigilt nõuda kahju hüvitamist kokku 600 miljoni SDR-i ulatuses.

¹⁰⁷ N. Pelzer. Modernizing the International Regime Governing Nuclear Third Party Liability. Lk 3.

¹⁰⁸ Convention on Supplementary Compensation for Nuclear Damage.

Panused rahvusvahelisse fondi tehakse kindla valemi alusel. Üle 90% fondi ressurssidest panustavad tuumaenergiat tootvad riigid vastavalt riigi tootmisvõimsusele (1 MW = 300 SDR-i). Ülejäänud osa tuleb teiste konventsiooni osalisriikide käest vastavalt nende ÜRO rahaliste kohustuste määrale.

Täiendav tuumavastutuse konventsioon ei ole tänaseks veel jõustunud. Konventsiooni eesmärk on kehtestada tuumarajatiseriikidele täiendavad rahalised kohustused tuumaõnnetuse korral. Konventsiooni järgi on tegemist nn teise ringi vastutusega. Hoolimata sellest, kas tuumarajatis riik on liitunud Pariisi konventsiooniga või Viini konventsiooniga, kohalduks tuumaõnnetuse korral lisaks eelnimetatutele täiendav tuumavastutuse konventsioon siis, kui esimese ringi vastutus (Pariisi või Viini konventsiooni alusel) on ammendunud.¹⁰⁹ Nagu öeldud, on tegemist iseseisva rahvusvahelise õiguse instrumendiga, mis ei eelda liitumist Pariisi või Viini konventsiooniga. Esimese ringi vastutus võib olla reguleeritud ka siseriikliku õigusega. Täiendav konventsioon võib olla täiendav kõikide teiste tuumavastutuse konventsioonide suhtes.¹¹⁰

Täiendava konventsiooni eestvedaja on Ameerika Ühendriigid. Täiendav konventsioon võib olla hetkel üks paremaid võimalusi harmoneerida tuumavastutuse õigust ülemaailmselt. Samas on täiendava konventsiooniga liitunud ainult Ameerika Ühendriigid, Argentina, Maroko ja Rumeenia. Täiendav tuumavastutuse konventsioon eeldab riikidelt tuumavastutuse fondi ühiselt panustamise solidaarsust. Konventsiooni artikli IV kohaselt peavad panustama ka need riigid, kes on konventsiooni osalisriigid, kuid kelle territooriumil ei asu tuumarajatisi. Selliste riikide panus rahvusvahelisse fondi on võrreldes tuumarajatisi omavate riikidega siiski marginaalne.¹¹¹

N. Pelzer rõhutab, et sellist solidaarsust maailma riikide vahel ei eksisteeri. Ta lisab, et konventsiooni jõustumise korral jäävad siiski kehtima erinevad tuumavastutuse õiguse regulatsioonid erinevate riikide suhtes ning ühtsus võib tekkida ainult täiendava kompensatsiooni osas.¹¹² Kuigi see oleks samm edasi, oleksid eri riikide kannatanud siiski õiguslike tagajärgede suhtes erinevas olukorras.

¹⁰⁹ N.Pelzer. Nuclear New Build – New Nuclear Law? Lk 19.

¹¹⁰ B.McRae. The Compensation Convention: Path to a Global Regime for Dealing with Legal Liability and Compensation for Nuclear Damage. Nuclear Law Bulletin No. 61 (1998/1), lk 27.

¹¹¹ B.McRae. The Compensation Convention: Path to a Global Regime for Dealing with Legal Liability and Compensation for Nuclear Damage. Lk 27.

¹¹² N.Pelzer. Nuclear New Build – New Nuclear Law? Lk 19.

3. Rahvusvahelise tuumavastutuse regulatsiooni toimimine praktikas

Välja töötatud rahvusvahelised tuumavastutuse konventsioonid on juriidiliselt täiesti piisavad selleks, et tagada rahvusvaheline kahju hüvitamise süsteem. Tegemist on erilise süsteemiga, mis sisaldab endas põhimõtteid ja juriidilisi konstruktsioone, mida mujalt juriidilistest valdkondadest ei leia. Samuti erineb see tavalistest vastutuse sätetest. Spetsiaalsed printsüübid nagu ilma süüta vastutus, operaatori ainuvastutus, limiteeritud vastutus on tuumavastutuse õiguse alustaladeks. Samuti on tuumavastutuse valdkonna reguleerimiseks olulised tuumakahjustuse mõiste ning kohustuslik finantstagatis ja määratud kohtualluvus kui ainuvõimalikud lahendused. Siiski on õiguslik tegelikkus ehk tuumavastutuse õiguse realiseerimine mõnevõrra keerulisem.

Et paremini mõista seda, kuidas praktikas konventsioonide rakendamine toimub, käsitletakse käesolevas peatükis riike, kus toodetakse tuumaenergiat, ning kirjeldatakse, milliste konventsioonidega need on liitunud. Lisaks kirjeldatakse tuumaenergiat mittetootvate riikide võimalusi kahjuhüvitisnõuete esitamiseks. See on vajalik selgitamaks asjaolu, et olenevalt sellest, mis riigis tuumaõnnetus toimub, toob see eri riikide jaoks kaasa erinevaid õiguslikke tagajärgi. Praegu valitsevat olukorda, kus ei eksisteeri ühtset tuumakahjustuste eest vastutamise regulatsiooni, on nimetatud ka "lapiteki" olukorraks ning erialakirjanduses nähakse selles tõsist probleemi, mis tingib vajaduse olukorda muuta.¹¹³

Praegu on maailmas 30 riiki, kus toodetakse tuumajaamades elektrienergiat. 1. jaanuari 2013. aasta seisuga on töös 435 tuumaelektrijaama.¹¹⁴ 52% tuumaelektrist toodetakse riikides, mis ei ole liitunud ühegi rahvusvahelise tuumavastutuse konventsiooniga, need on Kanada, Hiina, India, Jaapan, Lõuna-Korea ja Ameerika Ühendriigid.

3.1. Tuumavastutuse konventsioonide rakendamine Euroopas

Käesolevas alapeatükis käsitletakse riike, mis asuvad Euroopas või kujutavad oma geograafilisest asukohast tulenevalt suurimat ohtu Euroopa riikidele.

¹¹³ J. Handrlica. European Atomic Energy Community and the Nuclear Third Party Liability. Lk 6.

¹¹⁴ Täielik nimekiri kõikidest riikidest, kelle territooriumil on tuumaelektrijaamu, on kättesaadav võrgus aadressil <http://www.world-nuclear.org/info/Facts-and-Figures/World-Nuclear-Power-Reactors-and-Uranium-Requirements/> - .UVrwxhcyaE5

Pariisi konventsiooniga on liitunud peamised tuumaenergiat tootvad Euroopa riigid, nagu Belgia, Prantsusmaa, Saksamaa, Holland, Sloveenia, Hispaania, Rootsi, Soome, Šveits, Suurbritannia.¹¹⁵

Viini konventsiooniga liitunud riikidest toodavad tuumaenergiat Armeenia, Bulgaaria, Tšehhi, Ungari, Rumeenia, Venemaa, Slovakkia, Ukraina.¹¹⁶

Viini konventsiooni täiendava protokolliga on liitunud 11 riiki.¹¹⁷ Neist ainukesena toodab tuumaenergiat Rumeenia. Viini konventsiooni täiendava protokolliga on liitunud ka Leedu (kes pole seda küll veel jõustanud) ja Poola, kes mõlemad plaanivad hakata tootma tuumaenergiat.

Viini konventsiooni täiendav protokoll pakub teorias häid võimalusi kahjuhüvitisnõude esitamiseks. Tegelikkuses on võimalus kahju hüvitamist nõuda ainult Rumeenialt. Seega on tegemist illusoorsest hea rahvusvahelise olukorraga. Kõik riigid, kes on liitunud Viini konventsiooni täiendava protokolliga, on teinud seda eesmärgiga saada häid võimalusi kahjuhüvitisteks, mitte võtta täiendavat vastutust tuumaõnnetuse eest.

Käesolevas töös on välja toodud mitmeid erialakirjanduses väljendatud seisukohti, et Viini konventsioon on oma kahjuhüvitise definitsiooniga, kahjuhüvitiste suurusega ja kahjuhüvitisnõuete ajaliste piirangutega vananenud. Samuti on juba rahvusvaheliselt vastu võetud otsus, et vananenud süsteem vajab uuendamist, ning on loodud ka uus konventsioon Viini konventsiooni täiendava protokolliga. Kahjuks puuduvad riikidel ühtsed seisukohad antud küsimuses ning paljud riigid kasutavad võimalust mitte liituda Viini konventsiooni täiendava protokolliga.

Euroopas tuumaenergiat tootvatest riikidest on ühise protokolliga liitunud Bulgaaria, Tšehhi, Soome, Saksamaa, Ungari, Leedu, Holland, Poola, Rumeenia, Slovakkia, Sloveenia, Rootsi ja Ukraina.¹¹⁸ Rõhutamist vajab asjaolu, et lootelust puudub Prantsusmaal, kes toodab 58 tuumaelektri jaamas 77% kogu Prantsusmaal tarbitavast elektrist. Seega juhul, kui tuumaõnnetus leiab aset Prantsusmaal (Pariisi konventsiooni ja Brüsseli täiendava konventsiooni osapool), saavad Belgia, Saksamaa, Itaalia, Holland, Hispaania ja Suurbritannia (kõik nimetatud riigid on samuti Pariisi konventsiooni ja Brüsseli täiendava konventsiooni osapooled) esitada kahju hüvitamise hagi Prantsuse tuumajaama operaatori vastu Pariisi konventsiooni alusel vastavasse

¹¹⁵ Täielik nimekiri kättesaadav OECD kodulehel aadressil: <http://www.oecd-neo.org/law/paris-convention-ratification.html>

¹¹⁶ Täielik nimekiri kättesaadav IAEA kodulehel aadressil: http://www.iaea.org/Publications/Documents/Conventions/liability_status.pdf

¹¹⁷ Täielik nimekiri kättesaadav IAEA kodulehel aadressil: http://www.iaea.org/Publications/Documents/Conventions/protamend_status.pdf

¹¹⁸ Täielik nimekiri kättesaadav IAEA kodulehel aadressil: http://www.iaea.org/Publications/Documents/Conventions/jointprot_status.pdf

Prantsusmaa kohtusse. Brüsseli täiendava konventsiooni liikmetena saavad nende riikide kodanikud nõuda kahju hüvitamist suuremas ulatuses kui nende riikide kodanikud, mis ei ole liitunud Brüsseli täiendava konventsiooniga.

Kui tuumakahjustus peaks levima Kreekasse ja Portugali, mis on samuti Pariisi konventsiooni liikmesriigid, kuid ei ole liitunud Brüsseli täiendava konventsiooniga, saavad nende riikide kodanikud nõuda kahju hüvitamist ulatuses, mis on määratud kindlaks Prantsuse siseriikliku õigusega. Prantsuse siseriikliku õiguse alusel on selleks piiriks 76 miljonit SDR-i.¹¹⁹

Kuna Prantsusmaa ei ole ratifitseerinud 1988. aasta ühist protokolli, kohaldatakse Portugali suhtes Brüsseli I määrust määramaks kindlaks, milline kohus on pädev lahendama kahju hüvitamise hagi, mille on esitanud selle riigi elanikud, mis ei ole liitunud Pariisi konventsiooniga.

Kui tuumaõnnetus leiab aset Slovaki Vabariigis, mis on Viini konventsiooni liikmesriik, on Slovakkia kohtud pädevad lahendama hagnosis, mis esitatakse näiteks Bulgaariast, Tšehhi Vabariigist, Eestist, Ungarist, Lätist, Leedust, Poolast ja Rumeeniast ehk samuti Viini konventsiooni liikmesriikidest. Kuna Slovakkia on 1988. aasta ühise protokolliga osapool, saavad ka Pariisi konventsiooni osapoolriigid, nagu näiteks Soome, Rootsi, Saksamaa, Prantsusmaa, Holland ja Taani, esitada kahjuhüvitisnõude Slovakkia tuumajaama operaatori vastu. Slovakkia kohtute pädevus tuleneb Viini konventsioonist, Pariisi konventsioonist ja ühisest protokollist. Brüsseli I määrus sellisel juhul ei kohaldu, kuna artikkel 71 (1) sätestab, et Brüsseli I määrus ei mõjuta konventsioone, millega liikmesriigid on liitunud ja millega reguleeritakse kohtualluvust või kohtuotsuste tunnustamist või täitmist konkreetsetes valdkonnas. Seevastu kohaldub Brüsseli I määrus sellistele riikidele, kes ei ole 1988. aasta ühise protokolliga liitunud (Austria, Küpros, Iirimaa, Luksemburg, Malta) ega seda ratifitseerinud (Belgia, Prantsusmaa, Portugal, Hispaania, Suurbritannia).¹²⁰

Kui õnnetus toimub Viini konventsiooni liikmesriigis, mis ei ole liitunud Viini konventsiooni täiendava protokolliga, nagu näiteks Bulgaaria, Venemaa või Armeenia, ja kahju tekib Pariisi konventsiooni liikmesriigis, mis ei ole liitunud ühise protokolliga, toimub kahjuhüvitisnõude

¹¹⁹ J. Handrlica. Harmonisation of Nuclear Liability in the European Union: Challenges, Options and Limits. Nuclear Law Bulletin No. 84, 2009, lk 47.

¹²⁰ J. Handrlica. Harmonisation of Nuclear Liability in the European Union: Challenges, Options and Limits. Lk 47-48.

esitamine rahvusvahelise eraõiguse sätete alusel. Ühise protokolliga liitunud riigid saavad küll esitada kahju hüvitamise hagi, kuid Bulgaaria, Venemaa ja Armeenia vastutavad ulatuses, mis on ette nähtud Viini konventsioonis ehk viie miljoni USA dollari ulatuses ühe tuumaintsidendi kohta, kui siseriiklik õigus ei näe ette kõrgemat kahjuhüvitise määra.

Seetõttu on Viini konventsiooni täiendava protokolliga "elustumiseks" vajalik, et sellega liituks võimalikult palju riike, kus toodetakse tuumaenergiat. Praeguses olukorras on paljud riigid liitunud Viini konventsiooni täiendava protokolliga selleks, et tuumaõnnetuse korral nõuda suuremaid kahjuhüvitisi. Reaalsuses pole aga kellegi käest kahjuhüvitist nõuda, kuna Viini konventsiooni täiendava protokolliga on liitunud ainult üks tuumaenergiat tootev riik – Rumeenia. Mõnevõrra paremas olukorras on aga need riigid, kes on liitunud nii Viini konventsiooni kui ka ühise protokolliga, kuna enamik tuumaenergiat tootvaid Euroopa riike on Pariisi konventsiooni liikmesriigid, kelle vastutuse määr on kõrgem kui Viini konventsiooni riikidel.

Riigid, kes on Pariisi konventsiooni osapoolriigid, kuid ei ole liitunud ühise protokolliga, on Hispaania, Suurbritannia, Belgia ja Prantsusmaa. Seega kui tuumaõnnetus toimub nendes riikides (need on muuhulgas Euroopa suurimad tuumaenergia tootjad), on nendelt riikidelt kahju hüvitamist võimalik nõuda ainult Pariisi konventsiooni osapooltel.

Peamised mureriigid on seega veel Venemaa, Bulgaaria, Slovakkia ja Armeenia – riigid, kes toodavad tuumaenergiat, kuid on liitunud ainult Viini konventsiooniga, aga mitte Viini konventsiooni täiendava protokolliga.

Tuumaeenergeetikas kehtib põhimõte, et uusi reaktoreid ehitatakse ainult kõige uuemat, ohutumast ja turvalisemast parajasti kättesaadavast tehnoloogiast kasutades. Kuigi tänapäeva tuumatehnoloogia on muutunud ohutumaks ja planeeritavatele või praegu ehitatavatele jaamadele kehtivad kõrgeimad turvalisuse nõuded,¹²¹ toodetakse mitmes Viini konventsiooni lepinguriigis elektrienergiat tuumajaamades, mis ehitati 1970. aastatel. Selline on näiteks Leningradi tuumajaam (RBMK-tüüpi reaktor), mis asub Sankt-Peterburgi regioonis Sosnovõi Boris.¹²² Väljaspool Venemaad on Euroopa Liit rahaliselt taganud mitme RBMK-tüüpi reaktori sulgemist

¹²¹ Nuclear Energy Today, Second edition, OECD, 2012. lk 37

Võrgus kättesaadav aadressil

<http://www.oecd-neo.org/pub/nuclearenergytoday/6885-nuclear-energy-today.pdf>

¹²² A.V. Belyi. Russia's Nuclear Energy Policy. Oil, Gas & Energy Law Intelligence, 2013, vol.11. lk 3.

eesmärgiga likvideerida vananenud ja ohtlikud reaktorid. Näiteks oli Ignalina tuumajaama sulgemine Leedu jaoks üks Euroopa Liiduga liitumise tingimusi.¹²³

Rahvusvaheline olukord on selline, et mitu riiki (Venemaa, Bulgaaria, Rumeenia, Armeenia) kasutab tuumaenergia tootmiseks küllaltki vana tehnoloogiat, mille kohta Euroopa Liit on selgelt väljendanud, et ta peab seda tehnoloogiat ohtlikuks. Eesmärgiga hoiduda liiga kõrgetest vastutuse määradest on need riigid liitunud vananenud Viini konventsiooniga, kuid mitte Viini konventsiooni täiendava protokolliga. Arvestades Tšernobõli tuumakatastroofi tagajärgi, Viini konventsiooni täiendava protokolliga väljatöötamise põhjusi ning äärmiselt pikka tuumajaamade käigus hoidmise aega, on väga suur oht, et tuumaõnnetuse korral ei kata Viini konventsiooniga kehtestatud vastutuse määrad potentsiaalset kahju.

Õiguslikult on suurima vastutuse võtnud endale need tuumaenergiat tootvad riigid, kes on liitunud Pariisi konventsiooniga, Brüsseli konventsiooniga ja ühise protokolliga.

Riigid, kes on liitunud Viini konventsiooniga ja ühise protokolliga, on olukorras, kus tuumaõnnetuse korral vastutavad nad ainult sellises määras, mis on sätestatud Viini konventsioonis, kuid omavad õigust nõuda Pariisi konventsiooni ja Brüsseli konventsiooni riikidelt tunduvalt suuremat kahjuhüvitist kui nende enda vastutuse määr.

Euroopa Liidus on viis riiki, kes ise tuumaenergiat ei tooda ega ole liitunud ühegi tuumavastutuse konventsiooniga. Need on Iirimaa, Austria, Luksemburg, Küpros ja Malta.

Iirimaa on OECD Tuumaenergia Agentuuri liige ja Rahvusvahelise Aatomienergiaagentuuri liige, kuid tal on ainult vaatleja positsioon.

Nende riikide peamiseks probleemiks on kohtualluvuse küsimus. Need viis riiki leiavad, et asjaolu, et tuumavastutuse konventsioonid on kindlaks määranud kohtualluvuse tuumaõnnetuse riigis, takistab nende riikide kodanikke esitamast nõuet kannatanu kodukoha järgsesse kohtusse. See tuleneb tuumajaama operaatori ainuvastutuse põhimõttest. Need viis riiki on seisukohal, et nende riikide kodanikel on paremad võimalused nõuda Brüsseli I määruse või teiste rahvusvahelise eraõiguse normide alusel mõnelt tuumavastutuse konventsiooni osapoolriigilt kahju hüvitamist kui teistel sama konventsiooni liikmesriikidel.¹²⁴ Järelikult kui tuumaõnnetus

¹²³ Info on kättesaadav võrgus aadressil <http://www.world-nuclear.org/info/Country-Profiles/Countries-O-S/Russia--Nuclear-Power/-UVtEdBcyaE4>

¹²⁴ J. Handrlica. The Brussels I Regulation and Liability for Nuclear Damage. Lk 37.

toimub Prantsusmaal ja kahju kannatatakse naaberriigis Luksemburgis, kohalduvad Brüsseli I määruse sätted kui *lex generalis*. Sama olukord valitseb ka siis, kui tuumaõnnetus toimub Suurbritannias ja kahju tekib Irimaal. Samuti ka siis, kui tuumaintsident toimub Tšehhi Vabariigis ja kahju tekib Austrias.¹²⁵

Lisaks on nendel riikidel tuumaõnnetuse korral võimalik nõuda kahju hüvitamist tuumaõnnetuse toimumise riigi õiguse alusel. Välistatud on Pariisi konventsiooni või Viini konventsiooni kohaldamine.¹²⁶ Prantsusmaa siseriiklikule õigusele tuginedes ei pruugi olla võimalik tagada samu tingimusi kahju hüvitamiseks, mis on võimalikud Pariisi konventsiooni alusel. Peamised puudujäägid siseriiklikus õiguses on seotud olukorraga, kus kannatanuid on paljudes riikides ning osa riike on Pariisi konventsiooniga liitunud ja osa mitte. Juhul kui tekib vajadus kogu ette nähtud operaatorivastutuse, kindlustussummade, avalike fondide ja muude finantsinstrumentide väljamakseteks, ei ole selge, kas konventsiooniga mitteliitunud riigi kodanikest kahjuhüvitise nõudjad oleksid mõne tsiviilvastutuse konventsiooniga liitunud riigi kodanike kõrval või asuksid hüvitise jaotamise korral neist järjekorras tagapool. Olenemata sellest, et potentsiaalsed nõuded ja hagid on esitatud erinevatel õiguslikel alustel, on väljamaksefondid siiski samad.

Erinevatel alustel erinevatesse kohtutesse esitatavate hagide menetlusajad on erinevad. Eksisteerib reaalne oht, et tuumavastutuse konventsiooniga liitunud riikide nõuded rahldatakse kiiremini kui Brüsseli I määruse alusel kahju tekkimise riigi kohtusse esitatud nõuded. Sellisel juhul võib tuumajaama operaatori domitsiilriigis kohtuotsuse tunnustamist ja täitmist nõudes tekkida olukord, et kahjuhüvitusvahendid on juba ammendunud.¹²⁷ Seda veendumust toetab kahjuhüvitisnõuete lahendamine Jaapanis Fukushima Daiichi õnnetuse järgselt. Lähemalt käsitletakse seda teemat järgmises alapeatükis.

Seega eksisteerib Euroopa Liidu liikmesriikidel juriidiliselt võimalus tuumavastutuse konventsiooni liikmesriikide hulka kuulumata määrata kohtualluvus Brüsseli I määruse alusel ja kahju hüvitise nõue esitada tuumarajatise asukohariigi õiguse alusel, kuid reaalselt on sellise hagi rahuldamise võimalused väga väikesed.

Isegi kui kohtualluvuse probleemi lahendamisel jõutakse kohtuasja sisulise lahendamiseni, jääb alles järgmine probleem: kahju hüvitamist saaks nõuda ainult kehtivate tsiviilõiguslike sätete alusel ning spetsiaalsed rahvusvahelise tuumavastutuse sätted ei kuulu kohaldamisele, kui need ei

¹²⁵ J. Handrlica. The Brussels I Regulation and Liability for Nuclear Damage. Lk 37.

¹²⁶ E. Saunanen. Tsiviilvastutus tuumaintsidentide põhjustatud kahju eest rahvusvahelises õiguses. *Juridica*, 2006/V, lk 355.

¹²⁷ Vt p 3.2.

ole just implementeeritud siseriiklikku õigusesse.¹²⁸ Siin tekib aga olukord, kus kannatanu peab tõendama vähemalt tuumajaama operaatori hooletust tuumajaama käitamisel. Kehtivad tavalised vastutusest vabanemise võimalused, mis tähendab seda, et operaatoril on tunduvalt lihtsam esitada vastuväiteid.

Kui kahjuhüvitisnõude esitab Iirimaa kodanik Prantsuse tuumajaama operaatori vastu, siis Prantsusmaa siseriikliku õiguse pinnalt ei ole selged järgmised asjaolud:

- 1) kannatanu mõiste;
- 2) kohalduv tuumakahjustuse mõiste ja selle ulatus;
- 3) operaatoripoolsete esialgse ohu kõrvaldamiseks mõeldud väljamaksete tegemine;
- 4) ühishagi võimalikkus.¹²⁹

Pariisi konventsiooni artikli 3 alusel (ka Viini konventsioonis ja Viini konventsiooni täiendavas protokollis on sarnane säte) ei pea kannatanu tõendama tuumajaama operaatori hooletust, vaid ainult näitama ära põhjusliku seose tekkinud kahju ja tuumaõnnetuse vahel. Kui Iirimaa või Austria kodanikud hagevad Prantsusmaal asuvat tuumajaama operaatorit, peavad Iirimaa või Austria siseriikliku tsiviilõiguse kohaselt tõendama operaatori süüd tuumaõnnetuse toimumise eeldusena.¹³⁰

Tuumaenergiat mittetootvad riigid on rõhutanud, et tuumavastutuse konventsioonid on kallutatud tuumatööstuse kasuks.¹³¹ Enne Pariisi konventsiooni 2004. aasta muudatusi olid Iirimaa peamised põhjused tuumavastutuse konventsioonidega mitteliitumiseks järgmised:

- a) liiga madalad kahjuhüvitise määrad,
- b) liiga lühike kahjuhüvitisnõude esitamise tähtaeg,
- c) operaatori ainuvastutus, mis vähendab võimalusi teistelt isikutelt kahjuhüvitise väljamakseteks,
- d) liiga kitsas tuumakahjustuse mõiste,
- e) kohtualluvus on määratud tuumaõnnetuse toimumise riigi järgi.

¹²⁸ Rahvusvaheliste tuumavastutuse konventsioonide vastuvõtmisel on liikmesriigil õigus kas implementeerida konventsioon oma siseriiklikku õigusesse või lihtsalt ratifitseerida konventsiooni tekst.

¹²⁹ P.O'Higgins, P. McGrath. Third Party Liability in the Field of Nuclear Law: An Irish Perspective. Nuclear Law Bulletin No. 70, 2002, lk 11.

¹³⁰ P.O'Higgins, P. McGrath. Third Party Liability in the Field of Nuclear Law: An Irish Perspective. Lk 13.

¹³¹ P.O'Higgins, P. McGrath. Third Party Liability in the Field of Nuclear Law: An Irish Perspective. Lk 13.

Praegu kehtivas Pariisi konventsioonis on muudetud kõiki peale viimase punkti. Kohtualluvus on siiski määratud tuumaõnnetuse toimumise koha järgi. See on välismaistele hagejatele ebamugav ja kulukas.

Lisaks on iirlased välja toonud, et põhjusliku seose tõendamise täpsed kriteeriumid ei ole konventsiooniga paika pandud, vaid on jäetud siseriikliku õiguse sätestada. See loob olukorra, kus erinevates riikides kasutatakse sama õigust erinevalt.

Hoolimata Pariisi konventsiooni täiustamisest ei ole Iirimaa siiski liitunud ühegi tuumavastutuse konventsiooniga. Iirimaa leiab, et Brüsseli I määrus on piisav lahendamaks olukordi, kus teises EL'i liikmesriigis aset leidnud tuumaõnnetuse tagajärjed on levinud Irimaale. Iirlased saavad pöörduda Iiri kohtu poole ning Brüsseli I määruse alusel nõuda otsuse täidetavaks tunnistamist tuumaõnnetuse toimumise riigis.¹³²

Käesoleva töö autor leiab, et tuumaenergeetika spetsiifika tõttu on vajalik ühtse tuumavastutuse õiguse loomine. Selleks on vaja võimalikult paljude riikide ühtset tahet. Kui tuumaõnnetuse korral esitatakse kahjuhüvitisnõuded erinevatel alustel, kasutades erinevaid juriidilisi instrumente, suureneb tõenäosus, et sellele järgnevad pikad ja keerulised vaidlused, mis ei pruugi leida lahendust mõistliku aja jooksul. Samuti on hädavajalik välja töötada ühtne ja selge kahjuhüvitisnõude esitamise süsteem.

Kui muud valdkonnad on Euroopa Liidus valdavalt harmoniseeritud, siis tuumaenergiaõiguse vastutuseküsimus on jäetud täielikult iga liikmesriigi enda hooleks ja rahvusvahelise õiguse reguleerida. Selline olukord on tekitanud juriidilise rägastiku, kus Euroopa Liidu liikmesriikidele kehtivad erinevad tuumakahjustuse definitsioonid, vastutuse piirid, vastutuse ajalised piirangud jne. Euroopa Liidu tasandil toimusid arutelud tuumavastutuse valdkonna harmoneerimiseks 2004. ja 2007. aastal seoses Euroopa Liidu laienemisega.

Enne Euroopa Liidu laienemist 2004. aastal kattus Euratomi ühenduse liikmesriikide kaart Pariisi konventsiooni kaardiga. Sellise olukorra taastamiseks on Euroopa Liit uurinud võimalust liita Euratom kui rahvusvahelise õiguse subjekt Pariisi konventsiooniga.¹³³

¹³² P.O'Higgins, P. McGrath. Third Party Liability in the Field of Nuclear Law: An Irish Perspective. Lk 15.

¹³³ Legal Study for the Accession of Euratom to the Paris Convention on Third Party Liability in the Field of Nuclear law. Gomez-Acebo & Pombo, Abogados SCP for DG Energy and Transport. Lk 4. Kättesaadav võrgus aadressil:

http://ec.europa.eu/energy/nuclear/studies/doc/2009_12_accession_euratom.pdf

Hetkel on kannatanute õiguste kaitse isegi Euroopa Liidu piires tagatud erinevalt ja mõnes olukorras isegi puudulikult. Tuumajaamaoperaatoritel on erineva suurusega vastutusemäärad ja kindlustussummad, kahju mõiste on antud kohtute tõlgendada.

Keskkonnastutuse direktiivis 2004/35/EÜ on samuti *expressis verbis* välistatud tuumakahjustuste mõju direktiivile. Käesoleva töö autor on veendunud, et rahvusvahelises õiguses puudub praegu üksmeel ja tahe harmoniseerida globaalset tuumavastutuse õigust. Sellisteks arenguteks on pinnas loodud, kuid suurimate tuumaenergiatootjate mitteliitumine praeguseks välja töötatud konventsioonidega näitab seda, et ka uuel konventsioonil oleks vähe edu.

Euroopa Liidus peaks valitsema poliitiline ja juriidiline ühtsus. Kohati jääb autorile mulje, et Euroopa Liidu arenedes ei ole tehtud korrekture tuumaenergia valdkonna reguleerimises. Tuumaaenergiatootmise väljatöötamise periood on läbi saanud. Kunstlikud toetused näiteks piiratud vastutuse näol on erialaasjatundjate arvates oma mõttekuse kaotanud. Tuumatõhususe arendamine on inertsist jäänud OECD/NEA ülesandeks, kuigi see võiks olla Euroopa Liidu pädevuses, sest see on suurema geograafilise mõjualaga organisatsioon.

On selge, et tuumavastutuse ja kahju hüvitamise reegleid peab ühtlustama. Kui mitte globaalselt, siis vähemalt Euroopa piires. Selleks on välja pakutud kolm võimalust.

1. Kõik Euroopa Liidu 27 liikmesriiki liituvad Pariisi konventsiooniga ja selle lisaprotokollidega – sellega harmoneeritakse EL-i liikmesriikide tuumavastutuse õigus automaatselt.
2. Euroopa Aatomienergiaühendus ise liitub Pariisi konventsiooniga ning selle kaudu liituvad ka kõik EL-i liikmesriigid automaatselt Pariisi konventsiooniga.
3. Euroopa Liit töötab välja miinimumtingimused tuumavastutuse reguleerimiseks ning jõustab need direktiivina.¹³⁴

Tuumavastutuse näol on tegemist eluliselt tähtsa valdkonnaga ning kui see oleks Euroopa Liidu siseselt ühtselt reguleeritud, looks see tunduvalt selgemad kahju hüvitamise reeglid kõikidele Euroopa Liidu liikmesriikide kodanikele. Arvestades asjaolu, et maailma suurimad tuumaenergiatootjad ei asu Euroopa Liidus ja praeguseks hetkeks ei ole nad ühegi kehtiva

¹³⁴ Legal Study for the Accession of Euratom to the Paris Convention on Third Party Liability in the Field of Nuclear law. Gomez-Acebo & Pombo, Abogados SCP for DG Energy and Transport. Lk 33

tuumavastutuse konventsiooniga liitunud, ei ole põhjust arvata, et nad seda ka lähiajal teha kavatseksid. Euroopa Liit, olles geograafiliselt ühtne, saaks kasu sellest, kui tuumaõnnetusejärgne tegevus ja kahjude hüvitamine oleks ühtselt reguleeritud.

Kui Euroopas on saavutatud ühtsus tuumavastutuse õiguses, on ühise protokolliga eeskujul võimalik välja töötada sarnane juriidiline instrument, mis reguleerib kahjuhüvitisnõuete esitamist Euroopa Liidu ja näiteks Jaapani, USA, Venemaa või Lõuna-Korea vahel.

Euroopa Ühenduse asutamislepingu artiklist 5 ja Euroopa Liidu lepingu preambuli põhjendusest 12 ning artiklist 2 tulenevalt kehtib Euroopa Liidus subsidiaarsuse printsiip, mille kohaselt EL-i poliitilised otsused tuleb alati teha madalaimal võimalikul haldus- ja poliitilisel tasandil ning võimalikult lähedal kodanikele. Kui välja arvata EL-i ainupädevuse valdkonnad, tähendab see, et EL saab tegutseda üksnes juhul, kui kõnesolevat õigusakti on võimalik efektiivsemalt rakendada EL-i kui riigi tasandil.

Proportsionaalsuse printsiip on lahti seletatud Euroopa Kohtu kohtulahendites C-137/85, *Maizena*¹³⁵ ja C-491/01 *British American Tobacco*.¹³⁶ Vastavalt nimetatud kohtuasjadele tähendab proportsionaalsuse printsiip seda, et eesmärgi saavutamiseks peab Euroopa Liit valima kõige efektiivsemad vahendid. Õiguslik reguleerimine ei tohi minna kaugemale, kui valitud eesmärk seda nõuab. Tuumavastutuse segases valdkonnas on ilmne, et EL suudaks nimetatud valdkonda reguleerida efektiivsemalt, kui senine rahvusvaheline õigus seda on suutnud. Subsidiaarsusprintsiibi rakendamine on vajalik ühtse Euroopa-sisese tuumavastutuse süsteemi ülesehitamiseks. Selle põhjuseks on eelkõige tuumaõnnetuste rahvusvaheline iseloom ja eelkõige Euroopa Liidu ühtne toimimine. Praegune *status quo* ei saa olla pikas perspektiivis rahuldav. Vaadates seda, kuidas Euroopa Liidus on harmoniseeritud keskkonnavastutus, vastutus ohtlike tegevuste eest, vastutus õlireostuste eest, ei oleks mõistlik jätta tuumavastutuse probleemi harmoniseerimata.

Tuumaenergeetika iseloomulikud ohud vajavad ideaalis globaalset vastutuse süsteemi. Ilma globaalse süsteemita on kannatanutel keeruline aru saada valitsevast õiguslikust maastikust. Veelgi segasem oleks olukord siis, kui valdkonda reguleeriks ainult rahvusvaheline eraõigus.¹³⁷ Käesoleva töö autor on arvamusel, et pelgalt juristide jõupingutustega olukorda lahendada ei saa.

¹³⁵ EK 18.11.1987, C-137/85 *Maizena Gesellschaft mbH and others v Bundesanstalt für landwirtschaftliche Marktordnung*.

¹³⁶ EK 10.12.2002, C-491/01 *British American Tobacco (Investments) and Imperial Tobacco*.

¹³⁷ N.Pelzer. *Nuclear New Build – New Nuclear Law?* Lk 18.

Tegemist on poliitilise otsustusega, mille analüüs ei ole käesoleva töö eesmärk. Juriidiliselt on ühtse globaalse süsteemi loomise takistuseks asjaolu, et juba eksisteerib mitu paralleelset ja konkureerivat tuumavastutuse süsteemi: Viini konventsioon 36 liikmesriigiga ja täiendava kompensatsiooni konventsioon nelja liikmesriigiga. Pariisi konventsioon on regionaalne konventsioon.

Mõlemal konventsioonil on potentsiaali olla globaalne õigussüsteem. Ometi nad seda ei ole. Kuigi Viini konventsiooni, Pariisi konventsiooni ja ühise protokoll-i sümbioos on liikmesriikide arvult kõige lähedasem globaalsele süsteemile, ei hõlma need konventsioonid siiski suurimaid tuumaenergiat tootvaid riike. N. Pelzeri arvates jääb suure tõenäosusega globaalne süsteem saavutamata. Pigem on lootust, et tekib kaks suuremat paralleelset süsteemi:

- 1) Viini konventsiooni, Viini konventsiooni täiendava protokoll-i, Pariisi konventsiooni ja ühise protokoll-i sümbioos ning
- 2) täiendava kahju hüvitamise konventsioon.¹³⁸

3.2. Fukushima tuumaintsidendist tulenevate kahjuhüvitisnõuete menetlemine

11. märtsil 2011. aastal leidis Jaapanis aset Fukushima Daiichi tuumaõnnetus, mille põhjustas Tohoku maavärin. Fukushima Daiichi tuumajaama operaator on Tokyo Electric Power Company (edaspidi ka TEPCO). Maavärina tagajärjel lülitusid Fukushima reaktorid ohurežiimile ning suleti automaatselt. Käivitused varudiiseldgeneraatorid, mis tootsid vajalikku elektrit tuumajaama täielikuks väljalülitamiseks. Maavärina raskusaste, mis oli Richteri skaala järgi 9 palli, teeb sellest ühe raskema maavärina Jaapanis ajaloos. Umbes tund aega pärast maavärinat tabas Fukushima Daiichi tuumajaama ligi 14-15 meetri kõrgune tsunami, s.o 10 meetrit kõrgem kui Fukushima tuumajaama hoone. See põhjustas üleujutuse kogu tuumajaama territooriumil ning tõi kaasa varugeneraatorite töö häire. Pärast varugeneraatorite väljalülitumist polnud jaama territooriumil enam elektrivoolu, mistõttu lülitusid välja ka tuumareaktoritele jahutavat vett pumpavad veepumbad. See omakorda põhjustas tuumareaktori betoonist kesta sulamise, mille tõttu eritusid kasutatud tuumakütuse radioaktiivsed osakesed tuumajaamast välja. Fukushima Daiichi tuumaõnnetust hinnati rahvusvahelise tuuma- ja kiirgussündmuste skaalal INES (*The International Nuclear and Radiological Event Scale*) astmega 7, mis on ühtlasi kõige ohtlikum ja kõige raskemate tagajärgedega tuumaintsident. Ainuke teine seitsmenda astme õnnetus on

¹³⁸ N. Pelzer. Nuclear New Build – New Nuclear Law? Lk 19.

Tšernobõli õnnetus, kuid Fukushima Daiichi tuumaintsidendi tagajärgi ei saa Tšernobõli omadega võrrelda.¹³⁹

Jaapan ei ole ühegi rahvusvahelise tuumavastutuse konventsiooni liikmesriik. Jaapani siseriiklik õigus on aga kooskõlas nii Viini konventsiooni kui ka Pariisi konventsiooni aluspõhimõtetega. Tuumakahjustuse kompenseerimise seaduse (*Act on Compensation for Nuclear Damage*) järgi on TEPCO Fukushima Daiichi tuumajaama operaatorina ainuvastutav igasuguse tuumajaamast tuleneva kahju eest; TEPCO vastutus on piiramatu; TEPCO-l on kohustus tagada erafinantsinstrumentidega tagatis summas 120 miljardit Jaapani jeeni, mis on ca 9,2 miljardit eurot.¹⁴⁰ Muuhulgas sätestab nimetatud seadus, et juhul, kui tuumajaama operaatori vastutus on välistatud mõne vastutust välistava eelduse realiseerumise korral, on Jaapani valitsus kohustatud võtma kasutusele meetmed edaspidiste kahjude ärahoidmiseks ja pakkuma kannatanutele vajalikku abi.

Lisaks kompenseerib Jaapani valitsus kõik kahjud, mis jäävad operaatori kohustuslike vastutusemäärade abil katmata 120 miljardi Jaapani jeeni ulatuses.

Kahju hüvitisnõude esitamise tähtaeg on 20 aastat alates tuumaõnnetusest ja 3 aastat alates kahju olemasolu teadasaamisest.¹⁴¹

25. oktoobri 2012. aasta seisuga oli TEPCO-le laekunud 257 000 kahjuhüvitisnõuet eraisikutelt ja 116 000 kahjuhüvitisnõuet ettevõtetelt. Vastavalt 206 000 ja 92 000 nõuet rahuldati ilma vastuväideteta. Ülejäänud nõuded suunati Lepituskomiteesse (*The Reconciliation Committee*). Paljud vaidlused on seal juba lahendatud. Lepituskomitee on ette nähtud Jaapani siseriikliku tuumavastutuse seadusega ning tema otsused ei ole juriidiliselt siduvad. Lepituskomitee otsused on iseseisva instantsi soovituslikud juhtnöörid. Küll aga võib nendele viidata hilisemas kohtuvaidluses ning komitee seisukohti arvestatakse kui ekspertide omi. Lepituskomiteesse avalduse esitamine ei ole kohtumenetluse eeltingimuseks. Kannatanutel on õigus pöörduda ükskõik millisesse tsiviilkohtusse. See aga tähendab, et sama õnnetuse kohta võivad kohtud teha erinevaid lahendeid.¹⁴²

¹³⁹ Info on kättesaadav võrgus aadressil <http://www.oecd-nea.org/press/press-kits/fukushima.html>

¹⁴⁰ Y. Takahashi. The financial support by the Nuclear Damage Compensation Facilitation Corporation. Japan's Compensation System for Nuclear Damage. OECD, Legal Affairs, 2012, lk. 41. Võrgus kättesaadav aadressil <http://www.oecd-nea.org/law/fukushima/7089-fukushima-compensation-system-pp.pdf>

¹⁴¹ Y. Takahashi. *Op cit*, lk 44.

¹⁴² X. Vásquez-Maignan. The Japanese nuclear liability regime in the context of the international nuclear liability principles. Japan's Compensation System for Nuclear Damage. OECD, Legal Affairs, 2012, lk. 14.

Sarnaselt rahvusvaheliste tuumavastutuse konventsioonidega sätestab Jaapani siseriiklik õigus, et tuumajaama operaatori vastutust välistavaks asjaoluks on muuhulgas erandliku loomuga tõsine looduskatastroof (*grave natural disaster of an exceptional character*). Praeguseks ei ole selle tuumaõnnetusega seoses veel ühtegi kohtulahendit tehtud.

Vahetult pärast Fukushima tuumaõnnetust asutas Jaapani valitsus tuumaõnnetuse majanduslike kahjude menetlemise komisjoni (*Nuclear Power Plant Accident Economic Damage Response Team* – edaspidi: komisjon), mille eesmärk on võimalikult efektiivselt lahendada tuumaõnnetusejärgne kahjude hüvitamise probleem. Komisjon juhindub samuti Jaapani siseriiklikust tuumavastutuse õigusest. Nii Jaapani valitsus kui ka komisjon on ühiselt jõudnud seisukohale, et Jaapanis aset leidnud maavärin ja tsunami ei ole erandliku loomuga looduskatastroof. See aga tähendab, et TEPCO-l ei ole võimalik vastutusest vabaneda.¹⁴³

Fukushima Daiichi õnnetuse järgset valitsuse operatiivset tegutsemist on palju kiidetud. Praeguseks hetkeks on veidi alla kolmesaja tuhande kahjuhüvitiskaebuse lahendatud. Tegemist on väga kiire juriidilise massmenetlusega. Üheks põhjuseks, miks need nõuded nii kiiresti on lahendatud, on asjaolu, et Jaapani siseriiklikus õiguses kehtivad rahvusvaheliselt tunnustatud tuumavastutuse põhimõtted. Tänu operaatori ainuvastutuse printsiibile puudub vajadus kahju hüvitaja väljaselgitamiseks. Operaatori absoluutse vastutuse printsiibi tõttu puuduvad TEPCO-l mitmed vastuväited, mis tavalise kahju hüvitamise korral oleksid võinud esineda. Ka kohustusliku finantstagatise nõude olemasolu ja riiklik garantii tekitavad reaalse võimaluse kannatanutele kahjude kompenseerimiseks.

Fukushima Daiichi tuumaintsident võimaldab rahvusvaheliste tuumavastutuse põhimõtete praktikas toimimist hästi järele proovida. Samuti osutab intsident valitsuse, naaberriikide ja siseriiklike asutuste tiheda koostöö vajadusele. Lisaks näitab massnõuete menetlemine, et praegu kehtivate tuumavastutuse konventsioonide põhimõtted tagavad kannatanutele kiire ja õiglase kahjuhüvituse. Kuigi tuumavastutuse õiguse materiaalne pool täidab oma eesmärgi, leidub probleemseid kohti selle õiguse formaalses pooles. Käesoleva töö autor on seisukohal, et Euroopas aset leidnud tuumaõnnetuse järel oleks juriidiliste nõuete menetlemist võimalik tunduvalt lihtsamini ja paremini korraldada, kui kõik Euroopa Liidu riigid kuuluksid ühte tuumavastutuse õiguse süsteemi.

¹⁴³ Y.Takahashi. *Op cit*, lk 42.

3.3. Vaidluste lahendamine

Kuna Pariisi konventsiooni ja Viini konventsiooni / Viini konventsiooni täiendava protokolli on välja töötanud eri institutsioonid, esineb erinevusi ka konventsioonidest tulenevate vaidluste lahendamises. Kui Pariisi ja Brüsseli konventsiooni liikmesriigid ei saavuta kokkulepet, on pädev asja arutama Euroopa Tuumaenergiakohtus (*European Nuclear Energy Tribunal*), mis loodi 1957 konventsiooni *The Convention on the Establishment of a Security Control in the Field of Nuclear Energy* vastuvõtmisega. Tegemist on OECD juurde kuuluva instantsiga, mille algne eesmärk oli ära hoida tuumarelvade kasutamine. Kuna sama eesmärki täidavad ka Euratomi ühendus ja Rahvusvaheline Aatomiaenergiaagentuur, siis muudeti 1970. aastatel kohtu eesmärgid. Nüüd tegeleb kohus Pariisi ja Brüsseli konventsioonist tulenevate vaidluste lahendamisega, mõlema konventsiooni tekstide tõlgendamise ja rakendamisega. Tulenevalt Pariisi konventsiooni artiklist 17 ja Brüsseli konventsiooni artiklist 17 lahendavad konventsioonide liikmesriigid kõik konventsioonide pinnalt tekkinud vaidlused kas omavahel või lahenduseni mitte jõudmise korral otsustab OECD juhtkomitee (*Steering Committee*) vaidluse mõlema poole nõusolekul edasi saata Euroopa Tuumaenergiakohtusse. Tuumaenergiakohtu otsused hakkavad kehtima otsuse tegemise hetkest. Praeguseini ei ole Euroopa Tuumaenergiakohtus olnud ühtegi kaasust.¹⁴⁴

Viini konventsioon ei sisalda sätteid vaidluste lahendamise kohta. Viini konventsiooni pinnalt tekkinud vaidlused on allutatud konventsioonile *Optional Convention on Civil Liability for Nuclear Damage*, mis võeti vastu Viini konventsiooniga samal ajal, s.o 1963. aastal. Tegemist on vabatahtliku konventsiooniga. Nimetatud konventsiooni järgi lahendab vaidluse Rahvusvaheline Kohus, kuid samas ei välistata arbitraažikohtu moodustamist ega lepitusmenetlust.¹⁴⁵

Viini konventsiooni täiendavast protokollist tekkinud vaidlused lahendatakse läbirääkimiste teel või kokkuleppele mitte jõudmise korral arbitraažikohtus või Rahvusvahelises Kohtus. Sama sätestab ka täiendava kompensatsiooni maksmise konventsioon.¹⁴⁶

3.4. Järeldused

Käesolevas töös on välja toodud mitmed puudujäägid nii rahvusvahelises tuumavastutuse süsteemis kui ka Euroopas valitsevas tuumavastutuse süsteemis. Eelkõige on hetkel halvasti reguleeritud Euroopa riikide suhtes kehtiv tuumavastutuse õigus. Valitsev olukord, kus olenevalt

¹⁴⁴ Informatsioon OECD kodulehel: <http://www.oecd-neo.org/law/european-nuclear-tribunal.html>

¹⁴⁵ J.Crawford, A. Pellet, S.Olleson. *Op cit*, lk 928.

¹⁴⁶ J.Crawford, A. Pellet, S.Olleson. *Op cit*, lk 928.

õnnetuse toimumise riigist kehtib erinevatele riikidele erinev õigus, muudab juriidiliste nõuete esitamise keerukaks. Fukushima Daiichi tuumaintsidendi järgne kahjuhüvitisnõuete kogus on mastaapne. Ka Euroopa riigid peavad arvestama asjaoluga, et tuumaintsidendi korral võivad kahjud olla ulatuslikud ja nõuete arv ulatuda sadadesse tuhandetesse. Sellega arvestamine peab kajastuma ka tuumavastutuse õiguses. Veel peab Euroopa puhul arvestama rahvusvahelise koostöö vajadusega. Seega leidis autori hüpotees kinnitust.

Käesolevas alapeatükis pakutakse välja juriidilisi lahendusi, mis muudaksid Euroopa tuumavastutuse süsteemi selgemaks ja kindlamaks.

1. Vajalik on Euroopa Liidu ülene tuumavastutuse süsteem

Euroopa vajab ühtset tuumavastutuse süsteemi. Tegemist peaks olema Euroopa Liidu tasandil reguleeritud juriidilise instrumendiga. See tekitaks olukorra, kus kõigile 27 liikmesriigile kehtiksid ühetaolised tuumavastutuse õigused ja kohustused. Euroopa Liidu pädevus tuleneb Euroopa Liidu toimimise lepingu artiklist 81, mis sätestab, et Euroopa Liit arendab õigusala koostööd piiriülese toimega tsiviilasjades, lähtudes kohtuotsuste ja kohtuväliste otsuste vastastikuse tunnustamise põhimõttest. Selline koostöö hõlmab vajalike meetmete rakendamist liikmesriikide õigus- ja haldusnormide lähendamiseks.

See tähendaks Brüsseli I määruse täielikku kõrvaleheitmist tuumavastutuse valdkonnas. Juba see asjaolu üksinda muudaks nõuete esitamise tunduvalt selgemaks ja suurendaks nõuete rahuldamise tõenäosust. See teeniks nii kannatanute kui ka operaatorite huvisid. Kõik kannatanud saaksid kindluse, et nende nõuded jõuavad kohtusse, mis on spetsialiseerunud seda tüüpi kaebuste lahendamisele, ning puudub oht, et menetluslike aspektide tõttu jõuab kohustav kohtuotsus liiga hilja operaatorini. Samas on operaatorid vabad ohust, et kannatanud tegelevad *forum shoppinguga*, mis tooks kaasa suuremad menetluskulud.

Käesoleva töö peatükis 3.1 on esitatud seisukoht, et tuumavastutuse sektori reguleerimine Euroopa Liidu üleselt oleks kooskõlas subsidiaarsuse printsiibi ja proportsionaalsuse printsiibiga. Lisaks tuleneb Euroopa Liidu lepingu artiklist 3 (5), et suhetes maailmaga kaitseb ja edendab liit oma väärtusi ja huve ning aitab kaasa oma kodanike kaitsele. Ta toetab rahu, turvalisust, maailma säästvat arengut, rahvaste solidaarsust ja vastastikust austust, vaba ja ausat kaubandust, vaesuse kaotamist ning inimõiguste, eriti laste õiguste kaitset, samuti rahvusvahelise õiguse ranget järgimist ja arendamist, sealhulgas ÜRO põhikirja põhimõtete austamist. Samuti tuleneb artiklist 21 (2) f EL-i kohustus aidata välja töötada rahvusvahelisi meetmeid keskkonna seisundi

säilitamiseks ja parandamiseks ning maailma loodusvarade säästvaks majandamiseks eesmärgiga tagada säästev areng.

Väljatoodud sätteid arvestades saaks Euroopa Liit olla teerajaja tuumavastutuse õiguse ühtse kohaldamise osas. See peab olema aga poliitiline otsustus. Tegemist on sektoriga, milles ei saa oodata järgmist tuumaõnnetust, et tõuseks poliitiline tähelepanu valdkonna vastu.

Tuumaõnnetuse rasked tagajärjed on niivõrd ohtlikud, et Euroopa Liidul on vaja valmis olla tagajärgedega tegelemiseks. See hõlmab nii riskianalüüside koostamist, asutuste tegevuskavasid kui ka õigusliku keskkonna selget reguleerimist. See tähendab, et tuumavastutuse reguleerimisel jääks alles küll rahvusvaheline õigus, kuid ühe rahvusvahelise õiguse subjektina tegutseks Euroopa Liit. Euroopa Liidu lepinguliste suhete aluseks on Euroopa Liidu toimimise lepingu artikkel 340 (1), mille sõnastus on järgmine: "Liidu lepinguliste kohustuste suhtes kehtib õigus, mida kohaldatakse vastava lepingu suhtes." Vaja on kokku leppida teatud konventsioonide kohaldamises, et ei tekiks erinevaid tõlgendamisi õiguse kohaldamises.¹⁴⁷ See välistab muuhulgas ka tavaliste kahju hüvitamise tsiviilvastutuse reeglite kohaldamise.¹⁴⁸

Kui kõik Euroopa Liidu liikmesriigid kohaldavad ühetaolist tuumavastutuse õigust, on võimalik, et see survestab rahvusvahelist kogukonda sõlmima vastastikuseid kahju hüvitamise lepinguid tuumaintsidentide reguleerimiseks. Samamoodi on Kanada ja USA, kes kumbi pole liitunud ühegi kehtiva tuumavastutuse konventsiooniga, sõlminud vastastikuse lepingu tuumaõnnetusest tulenevate kahjude hüvitamiseks.¹⁴⁹ Selline vastastikuste lepingute sõlmimise praktika loob eeldused ühtseks globaalseks tuumavastutuse õiguseks.

Pariisi konventsiooni ja Viini konventsiooni täiendused on auklikku süsteemi küll pidevalt parandanud ja täiustanud, kuid seda olukorras, kus oleks vaja võtta kasutusele uued instrumendid. Praktika on näidanud, et täielikku harmoneerimist pole praeguse süsteemi täiustamisega võimalik saavutada.

¹⁴⁷ P.Craig, G.Búrka. EU Law. Text, Cases and Materials. Fifth Edition. Oxford University Press, 2011, lk 578.

¹⁴⁸ T. Heukels, A.M McDonnell. The action for damages in Community law. Kluwer Law International, 1997, k 95.

¹⁴⁹ P.Brown, D.McCauley. A New Global Regime of Civil Nuclear Liability: Canadian Membership in the International Conventions. Reform of Civil Nuclear Liability - International Symposium Budapest, Hungary 31 May – 3 June 1999, OECD, lk 184.

Kättesaadav võrgus aadressil <http://www.oecd-nea.org/law/legislation/nea2188-liability.pdf>

Käesoleva töö esimeses peatükis analüüsitud rahvusvahelise õiguse riikide vastutuse seisukohalt peab jaatama riikide kohustust kahju hüvitamiseks ja tuumakahjustuste kompenseerimiseks. Iga tuumaenergiat tootva riigi kohustus on rakendada kahjude hüvitamiseks vastavaid meetmeid.

Euroopa Liidus kehtivate tuumavastutuse õiguse miinimumstandardite väljatöötamine on kasulik ainult Euroopa Liidule endale. Sellisel juhul jääks aga lahendamata selline olukord, et tuumaõnnetus toimub mõnes kolmandas riigis, kuid kahju tekib EL-is. EL-ile lähimad tuumajaamad asuvad Venemaal. Euroopa Liidu ühtse tuumavastutuse õiguse olemasolu korral on vaja sõlmida uued kahjuhüvituse kokkulepped Venemaaga. See on tingitud asjaolust, et EL-i tuumavastutuse õiguse loomisel ütlevad EL-i riigid lahti Viini konventsioonist ning see võib tekitada olukorra, kus ka Venemaa ei näe vajadust olla Viini konventsiooni liige. Kuivõrd just Venemaal asuvad kõige ohtlikumad ja vanemad tuumaelektrijaamad, ei saa EL lasta sellisel olukorral tekkida. Seega EL-i tuumavastutuse õiguse eeltingimuseks on Venemaaga kokkuleppe saavutamine sarnaste kahju hüvitamise reeglite ja sarnase määra suhtes.

2. Täiendava kompensatsiooni maksmise konventsiooni on vaja muuta

Teise etapina on vaja muuta täiendava kompensatsiooni maksmise konventsiooni. Konventsioon ei ole saavutanud taotletud eesmärki. Selle tõestuseks on asjaolu, et konventsiooniga on liitunud tuumaenergiat tootvatest riikidest ainult Rumeenia ja USA (täielik nimekiri on esitatud lisas 5). Juriidiliselt on tegemist kõige potentsiaalsema globaalse konventsiooniga. Täiendava kompensatsiooni maksmise konventsiooni läbikukkumise põhjusi on kirjeldatud käesoleva töö alapeatükis 2.5. Olenemata sellest, kas Euroopa Liidu ülene tuumavastutuse õigus luuakse või mitte, on käesoleva töö autor seisukohal, et parim võimalik strateegia globaalse tuumavastutuse õiguse loomiseks oleks muuta täiendava kompensatsiooni maksmise konventsiooni nii, et see muutuks võimalikult paljudele riikidele ahvatlevaks. See tähendab, et konventsiooni on vaja muuta selliselt, et ainult tuumaenergiat tootvad riigid peavad panustama rahvusvahelisse kahjuhüvitisfondi. See oleks ka loogiline, kuna riigid, kelle territooriumil ei asu tuumarajatisi, ei ole võimelised olema kahju hüvitamise subjektiks. Küll aga teeksid nad regulaarseid sissemakseid fondi, millest neile endale tulevikus väljamakseid tehakse. Sisuliselt oleks tegemist vastutuskindlustusega.

Täiendava kompensatsiooni maksmise konventsiooni eesmärk on olla teise tasandi kahjuhüvituse reguleerija (esimene tasand on siseriiklik õigus või mõni tuumavastutuse konventsioon). Väiksemate kahjude korral oleks võimalik tagada kahju hüvitamine siseriiklikult määratud vastutuse määras. Kui kahjud peaksid aga ületama siseriiklikud määrad, realiseerub täiendava kompensatsiooni maksmise süsteem, mis kehtestab tuumaenergiat tootvate riikide suhtes võrdsed kahju hüvitamise määrad. Näiteks Venemaa tuumarajatise operaator vastutab praegu esimesel tasandil ehk siseriikliku õiguse alusel ja Viini konventsioonist tulenevalt viie miljoni USA dollari ulatuses. Saksamaa tuumarajatise operaatori vastutuse määr on piiramatu, kuid tulenevalt Pariisi konventsioonist, Brüsseli konventsioonist ja siseriiklikust õigusest on see vähemalt üks miljard eurot. Täiendava kompensatsiooni maksmise konventsioon saab olukorda parandada ainult siis, kui see kehtestab teise taseme kahjuhüvitise määrana vastutuse suuruseks rohkem kui üks miljard eurot ehk rohkem kui Pariisi konventsioonis ja Brüsseli konventsioonis ette nähtud. Vastasel juhul puudub Pariisi ja Brüsseli konventsiooni liikmesriikidel vajadus liituda täiendava kompensatsiooni maksmise konventsiooniga.

Kui täiendava kompensatsiooni maksmise konventsiooniga liituvad nii Venemaa kui ka kõik Euroopa Liidu liikmesriigid (või Euroopa Liidu ühtse tuumavastutuse õiguse loomise korral EL ise), on võimalik ühesuguste kahjuhüvitise määrade kohaldamine nii EL-i kui ka Venemaa suhtes. Selline konventsioonide kohaldamisala oleks Euroopale kõige kasulikum, arvestades et kaugemal aset leidva tuumaõnnetuse tagajärjed ei pruugi olla Euroopale ohtlikud.

Kokkuvõte

Tuumaõnnetused, mis toimuvad Lääne-Euroopas, on kaetud OECD välja töötatud 1960. aasta Pariisi konventsiooniga. Nimetatud konventsiooni osapooled on kõik Lääne-Euroopas tuumaenergiat tootvad riigid. 1963. aasta Viini konventsiooniga üritati luua globaalset tuumavastutuse süsteemi. Koos 1997. aasta täiendava protokolliga pole siiski seda eesmärki täita suudetud. Näiteks Venemaa, kes toodab siiani tuumaenergiat Nõukogude Liidu aegsete tuumaelektrijaamadega, mis kujutavad endast suurt ohtu kogu Euroopale, ei ole liitunud Viini konventsiooni täiendava protokolliga, mis kehtestab kaasaegsed vastutusemäärad tuumaõnnetuse korral.¹⁵⁰ Kõik tuumavastutuse konventsioonid teenivad eesmärki harmoneerida võimalikult paljude riikide õiguskorrad, selleks et tagada tuumaõnnetuse korral ühesugused juriidilised tagajärjed. Tuumavastutuse konventsioonid loovad ühtse õiguskorra ja tagavad osapoolriikidele ning nende kodanikele võimalused kahjuhüvitiseks. Tuumavastutuse süsteem muudab ühelt poolt nõuete esitamise lihtsaks, kuna nõudja ei pea tõendama operaatori süüd. Samas teenib tuumavastutuse süsteem ka operaatori huve, võimaldades kehtestada piiratud vastutuse, vabastada vastutusest peatöövõtjad, ehitajad, projekteerijad ja teised potentsiaalsed kostjad.

Kui varem oli paljude tuumavastutuse sätete eesmärk noore tuumatööstuse kiire arendamine, siis tänaseks on tehnoloogia areng jõudnud niikaugele, et puudub vajadus kunstlikult tuumatööstusele kaasa aidata. Seetõttu on soovitatud loobuda piiratud vastutuse printsiibist.¹⁵¹ Kuna aga paljud tuumaenergiajaamad ei ole ehitatud moodsaima ja ohutuima tehnoloogia järgi, nõuaks piiramatule vastutuse sisseviimine vananenud elektrijaamade sulgemist ja uute ehitamist.

Tuumavastutuse süsteemi ülesehitamisel on kõige tähtsam riikidevaheline ühtne koostöö. Kõik tuumaenergiat tootvad riigid peavad tunnustama kohustust toota tuumaenergiat võimalikult ohutult. Tuumaõnnetuse korral peavad riigid võtma vastutuse ja tagama, et nende territooriumil aset leidnud tuumaõnnetuse tagajärjel tekkinud kahjud saaksid hüvitatud.

Rahvusvahelisel Aatomienergiaagentuuril on piiratud võimalused tuumajaamade ohutu käituse tagamiseks. Rahvusvaheline Aatomienergiaagentuur saab inspekteerida liikmesriigi tuumajaamu ainult siis, kui agentuuril ja riigil on sõlmitud vastav kokkulepe. Näiteks võib Venemaa olla IAEA liige, kuid IAEA inspektoritel puudub õigus pisteliselt kontrollida Venemaa tuumajaamade

¹⁵⁰ P. Birnie, A.Boyle. *Op cit*, lk 476.

¹⁵¹ P. Birnie, A.Boyle. *Op cit*, lk 476.

vastavust rahvusvahelistele tuumaohutusnõuetele. Seega on IAEA roll anda soovitusliku iseloomuga nõu.

IAEA positiivset mõju oli aga näha Tšernobõli õnnetuse järel. Rahvusvahelise koostöö, puhastusoperatsioonid, infovahetuse ja radiatsioonitaseme mõõtmise korraldas IAEA. Efektiivne ja operatiivne koostöö oli korraldatud parimal võimalikul viisil. Ainsaks puudujäägiks saab pidada suutmatust luua poliitilist ühtsust ning asjaolu, et IAEA välja töötatud tuumavastutuse konventsioonid ei ole suutnud täita oma eesmärki – pakkuda globaalselt ühtset tuumavastutuse süsteemi. Samuti puuduvad IAEA-l võimalused olla globaalne autoriteet tuumaenergia valdkonnas. Näiteks lõpetasid Euroopa riigid tuumajäätmete matmise veekogudesse 1985. aastal, kuid Nõukogude Liit ja hiljem Venemaa jätkasid sellist praktikat Barentsi ning Kara meres kuni 1992. aastani.¹⁵²

Lisaks inspekteeris Rahvusvaheline Aatomienergiaagentuur 1991. aastal Bulgaaria ainsat tuumajaama ning leidis, et tegemist on vananenud tehnikaga ning jaam kujutab endast ohtu. Agentuur esitas Bulgaaria valitsusele konkreetset ettepanekud tuumajaamale parenduste tegemise juhiste näol. Kuna tegemist oli soovituslike juhtnööridega, ei näinud Bulgaaria valitsus endal kohustust neid juhtnööre täita. Kuigi agentuur ei saa garanteerida, et kõik tema liikmesriigid järgivad kõiki tuumaohutusstandardeid, saab ta ohutusauditite kaudu informatsiooni selle kohta, kes täidab ohutusstandardeid ja kes mitte.¹⁵³

Käesoleva töö teisest peatükist ilmneb, et praeguses süsteemis on vigu. Nimetatud vead ei ole jõudnud laiema üldsuseni, sest Euroopas ei ole toimunud ühtegi tõsisemat tuumaõnnetust. Kuna aga tuumajaamu ehitatakse praegu väga palju ja tuumaenergia osakaal Euroopa elektritarbimises on üks kolmandik, peab probleemiga tegelema. Tuumaoõnnetuse asetleidmise korral on hilja alustada tuumavastutuse süsteemi rahvusvahelist parendamist.

Praktika on näidanud, et IAEA-l on vähe võimalusi saada potentsiaalseks organiks, kes juhiks globaalset tuumavastutuse süsteemi.

Praegu puudub rahvusvahelises kogukonnas ühtsus. Tänapäeva maailm liigub üha enam selles suunas, et fossiilsed kütused asendatakse elektriga. Tuumaeenergia on praegusel ajal ainuke võimalik viis elektritarbimise kasvu odavaks katmiseks. Rahvusvaheline kogukond on ühel meelel, et odavat elektrit peab tootma rohkem, kuid ühel meelel ei olda elektritootmisest

¹⁵² P. Birnie, A.Boyle. *Op cit*, lk 459.

¹⁵³ P. Birnie, A.Boyle. *Op cit*, lk 450.

tulenevate negatiivsete tagajärgede osas. Teisisõnu, riigid soovivad tarbida odavat elektrit, kuid ei soovi vastutada potentsiaalse kahju eest.

Tuumavastutuse õigus peab olema reguleeritud globaalselt. Ainult nii on võimalik ühetaolise ja õiglase kahjuhüvitussüsteemi loomine. Käesolevas töös on jõutud järeldusele, et sellise globaalse tuumavastutuse loomine saab toimuda sellisel viisil, et Euroopa Liit harmoneerib oma tuumavastutuse õiguse. Rahvusvahelise õiguse subjektina on siis võimalik sõlmida vastastikuseid lepinguid teiste riikidega. Viimase etapina liituvad kõik tuumaenergiat tootvad riigid ja EL täiendava kompensatsiooni maksmise konventsiooniga, mis võimaldab kõikide riikide kodanikele ühetaolised maksmimaalsed kahjuhüvitise määrad. See looks eeldused tõeliseks globaalseks tuumavastutuse süsteemiks.

Summary

International Compensation for Damages Caused by a Nuclear Incident

Right now nuclear power plants are being built more and faster than ever in the history. Growing energy demand and need for cheap energy sets conditions which only nuclear power can solve.

It is described as nuclear renaissance period - although Fukushima incident in march 2011 decreased public trust towards nuclear power plants, there is no other technology right now available for producing enough cheap electricity. With more and more powerplants being built the question of liability in case a nuclear accident becomes more and more topical. The subject is not yet sufficiently covered in Estonian legal literature. Considering the fact that Estonia is surrounded by nuclear powerplants in every direction, it is necessary to be legally ready for anykind of incident that brings forward international consequences.

The aim of this Master thesis is to analyse whether international law provides enough legal certainty for European states and citizens of European states to demand compensation for damages caused by a nuclear incident. The author has set the hypothesis that international law system that covers nuclear liability law right now is not sufficient, and there is a need for renewed global nuclear liability regime.

Nuclear liability law is subject to international law. There exist two conventions regulating nuclear liability. Paris Convention on Third Party Liability in the field of Nuclear Energy (Paris convention) was worked out in 1960 and amended in 1964,1982 and 2004 (amendment not in force). Paris convention is drafted as regional convention under auspices of The Organisation for European Economic Cooperation (OEEC) which was a predecessor of Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD). Only members of OECD can be members of Paris convention.

A specific international regime for nuclear third party liability was necessary as civil law principles were not suitable to deal with the burden that comes from nuclear accident. The drafters of the Paris Convention set out to provide adequate compensation to the public for damage resulting from a nuclear accident, at the same time trying to promote development of the nuclear industry. This brought with limitations on operator liability.

Vienna Convention on Civil Liability for Nuclear Damage (Vienna convention) was created under the auspices of International Atomic Energy Agency and was intended to be worldwide

convention. Vienna convention is amended by a independent legal instrument a Protocol to Amend the Vienna Convention on Civil Liability for Nuclear Damage (The Protocol). The Protocol increased limits of the operator's liability to not less than 300 million Special Drawing Rights (SDRs) (roughly equivalent to 400 million US dollars).

The Protocol contains a broader definition of nuclear damage including environmental damages, preventive measures and pure economic loss. Together these two instruments provide starting-point for a global framework for compensation.

Vienna Convention and Paris Convention are linked together with Joint Protocol adopted in 1988. The need for Joint Protocol appeared after Chernobyl nuclear incident in the Soviet Union on 26th April, 1986. The consequences of the incident were more horrible than anyone in theory could have imagined. It was seen that consequences of a nuclear incident does not stop at state's border. The nature of international consequences set the need for international regime to deal with liability issues. One aspect is that the more state are party to any international liability convention the better are chances that damage will be compensated. Therefor was created Joint Protocol. The purpose of the protocol is to ensure that when a incident occurs in a state that is a party to the Vienna convention, parties of the Paris convention will also have possibility to demand compensation for damages.

Another legal instrument was drafted at the same time as the Protocol. It was Convention on Supplementary Compensation. It defines additional amounts to be provided through contributions by States Parties on the basis of installed nuclear capacity and UN rate of assessment. The Convention is an instrument to which all States may join regardless of whether they are parties to any existing nuclear liability conventions or have nuclear installations on their territories. Convention on Supplementary Compensation is not in force.

Both the Paris Convention and Vienna convention are based on the civil law concept and share the following main principles. The nuclear installation operator is exclusively liable for damage resulting from accidents at its installation or during the transport of nuclear substances to and from that installation. This liability is "strict", as opposed to general tort law which is based on fault or negligence. Under the Paris Convention, a nuclear installation operator is liable, regardless of whether fault can be established. The nuclear installation operator must have financial security equivalent to its liability. The right to compensation expires if legal action is not brought within ten years of the nuclear accident. The Convention must be applied without any

discrimination based on nationality, domicile or residence. The courts of the state where the nuclear incident occurred deal with compensation claims.

As different states are parties to different conventions and some nuclear energy producing states have not joined the Joint Protocol there exists a situation that is referred to as patchwork situation of nuclear liability law.

In third part of this thesis, author has concluded that current liability regime is not consistent and considering international consequences of nuclear incident, a global nuclear liability regime is necessary.

First step of global nuclear liability regime is to harmonise nuclear liability in European Union or at least between Europe states. After that amendments to Convention on Supplementary Compensation are necessary to make it more attractive for states to join it and therefore it may come into force. Convention on Supplementary Compensation provides the most potential to become world-wide regime as USA has already joined the convention.

If nuclear liability law is harmonised in Europe Union, EU would have opportunity to join the Convention on Supplementary Convention as subject of international law. This means that possibilities for insured to demand compensation for nuclear damages increases. Legal order will become more clear and this benefits everyone.

Nuclear sector cannot afford to wait another incident in order to make the liability regime better. After Fukushima incident more than 3 00 000 applications for damages were collected from insured. It is opinion of the author, that for european states current legal order is not sufficient to deal with such a large-scale nuclear incident.

Kasutatud allikad:

1. A.V. Belyi. Russia's Nuclear Energy Policy. Oil, Gas & Energy Law Intelligence, vol.11. 2013.
2. B.McRae.The Compensation Convention: Path to a Global Regime for Dealing with Legal Liability and Compensation for Nuclear Damage. Nuclear Law Bulletin No. 61, 1998.
3. C. Stoiber jt. Handbook on Nuclear Law. International Atomic Energy Agency, 2003.
4. Germany and Japan Rethink Nuclear Policies. Nuclear Energy Institute, 2012. Arvutivõrgus kättesaadav:
<http://www.nei.org/resourcesandstats/publicationsandmedia/insight/insightsummer2012/germany-and-japan-rethink-nuclear-policies>
5. E. Lazo. The International Systems of Radiological Protection: Key Structures and Current Challenges. Nuclear Law Bulletin No. 80, 2007.
6. E. Saunanen. Tsiviilvastutus tuumaintsidendi põhjustatud kahju eest rahvusvahelises õiguses. Juridica, V, 2006.
7. J.Crawford, A. Pellet, S.Olleson. The Law of International Responsibility. Oxford University Press, 2010.
8. J. Handrlica. European Atomic Energy Community and the Nuclear Third Party liability. Oil, Gas & Energy Law Intelligence, 2013 vol. 11.
9. J. Handrlica. Harmonisation of Nuclear Liability in the European Union: Challenges, Options and Limits, Nuclear Law Bulletin No. 84, 2009.
10. J. Handrlica. The Brussels I Regulation and Liability for Nuclear Damage. Nuclear Law Bulletin No. 83, 2010.
11. J. Schwartz. International Nuclear Third Party Liability Law: The Response to Chernobyl. OECD, 2006. Võrgus kättesaadav: <http://www.oecd-neo.org/law/chernobyl/SCHWARTZ.pdf>
12. J. Schwartz. Liability and Compensation for Third Party Damage resulting from a Nuclear Incident. International Nuclear Law: History, Evolution and Outlook, OECD, 2010. Võrgus kättesaadav: <http://www.oecd-neo.org/law/isnl/10th/isnl-10th-anniversary.pdf>
13. L. Bergkamp. Liability and Environment, Private and Public Law Aspects of Civil Liability for Environmental Harm in an International Context. Kluwer law International, 2001.
14. Legal Study for the Accession of Euratom to the Paris Convention on Third Party Liability in the Field of Nuclear law. Gomez-Acebo & Pombo, Abogados SCP for DG Energy and

Transport.

Võrgus

kättesaadav

aadressil:

http://ec.europa.eu/energy/nuclear/studies/doc/2009_12_accession_euratom.pdf

15. M. D. Evans. International Law, Oxford University Press, 2003.

16. M.Kiviorg, K.Land, H.Vallikivi. Rahvusvaheline õigus. Juura, 2010.

17. Nuclear Energy Today, Second edition, OECD, 2012.

Võrgus kättesaadav aadressil: <http://www.oecd-neo.org/pub/nuclearenergytoday/6885-nuclear-energy-today.pdf>

18. N. Pelzer. Modernizing the International Regime Governing Nuclear Third Party Liability. Oil, Gas & Energy Law Intelligence, Vol. 1- issue 5, 2003.

19. N.Pelzer. Nuclear New Build – New Nuclear Law? Nuclear Law Bulletin No. 84, 2009.

20. P.Cameron, L.Hancher, W. Kühn. Nuclear Energy Law After Chernobyl. International Bar Association, 1988.

21. P.O'Higgins, P. McGrath. Third Party Liability in the Field of Nuclear Law: An Irish Perspective. Nuclear Law Bulletin No. 70, 2002.

22. P.Craig, G.Búrka. EU Law. Text, Cases and Materials. Fifth Edition. Oxford University Press, 2011.

23. P.Brown, D.McCauley. A New Global Regime of Civil Nuclear Liability: Canadian Membership in the International Conventions. Reform of Civil Nuclear Liability - International Symposium, Budapest, Hungary 31 May – 3 June 1999, OECD.

Kättesaadav võrgus: <http://www.oecd-neo.org/law/legislation/nea2188-liability.pdf>

24. P. Birnie, A.Boyle. International Law and the Environment. Second edition. Oxford University Press, 2002.

25. R. Heffron.The Need for Proactive over Reactive Nuclear Law for the International Nuclear Industry. Oil, Gas & Energy Law Intelligence, vol. 11. 2013

26. Report of the European Nuclear Safety Regulators Group, Juuli 2009. Võrgus kättesaadav: http://ec.europa.eu/energy/nuclear/ensreg/doc/2009_ensreg_report.pdf

27. R. Lyster, A. Bradbrook. Energy Law and the Environment. Cambridge University Press, 2006.

28. Survey of liability regimes relevant to the topic of international liability for injurious consequences arising out of acts not prohibited by international law (international liability in case of loss from transboundary harm arising out of hazardous activities). International Law Commission. Fifty-sixth session, Geneva, 3 May - 4 June and 5 July - 6 August, 2004.

29. S. Reitsma, M.G. Tetley. Insurance of Nuclear Risks. International Nuclear Law: History, Evolution and Outlook. OECD, 2010.
30. The 1997 Vienna Convention on Civil Liability for Nuclear Damage and the 1997 Convention on Supplementary Compensation for Nuclear Damage - Explanatory texts. IAEA International Law Series No. 3, Vienna, 2007.
31. T. Heukels, A.M McDonnell. The action for damages in Community law. Kluwer Law International, 1997.
32. T. Scovazzi. Some Remarks on International Responsibility in The Field of Environmental Protection. International Responsibility Today. Essays in Memory of Oscar Schachter. Martinus Nijhoff Publishers, 2005.
33. V.Šoljan. Modernization of the international Regime of Civil Liability for Nuclear Damage. Protocol to Amend the 1963 Vienna Convention and the Convention on Supplementary Compensation for Nuclear Damage of September 1997. Max-Planck-Institut für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht, 1998. Arvutivõrgus kättesaadav aadressil: http://www.zaoerv.de/58_1998/58_1998_1_b_733_762.pdf.
34. Y.Takahashi. The financial support by the Nuclear Damage Compensation Facilitation Corporation. Japan's Compensation System for Nuclear Damage. OECD, Legal Affairs, 2012.

Kasutatud õigusallikad:

35. 1963 Brussels Supplementary Convention on Nuclear Third Party Liability.
36. Konventsioon on kättesaadav arvutivõrgus aadressil: <http://www.oecd-neo.org/law/nlbrussels.html>
37. 1992 Protocol to Amend the International Convention on Civil Liability for Oil Pollution Damages of 1969;
38. Convention on Liability for Damage Caused by Objects Launched into Outer Space, 01.09.1972, United Nations General Assembly;
39. Convention on Civil Liability for Damages Resulting From Activities Dangerous to the Environment, 21.06.1993, Lugano;
40. Convention on the Regulation of Antarctic Mineral Resource Activities (1998);

41. Convention on Supplementary Compensation for Nuclear Damage. Konventsioon on kättesaadav arvutivõrgus: <http://www.iaea.org/Publications/Documents/Infciircs/1998/infcirc567.shtml>
42. Euroopa Komisjoni 1993. aasta tsiviilvastutuse konventsioon keskkonnale ohtlike tegevuste eest - Convention on Civil Liability for Damages Resulting From Activities Dangerous to the Environment;
43. Euroopa Aatomienergiaühenduse Asutamislepingu konsolideeritud versioon, 26.10.2012, ET, C 327/1;
44. International Convention on Liability and Compensation for Damage in Connection with the Carriage of Hazardous and Noxious Substances by Sea, 03.05.1996, London;
45. Joint Protocol Relating to the Application of the Vienna Convention and the Paris Convention. Konventsioon kättesaadav võrgus aadressil: <http://www.iaea.org/Publications/Documents/Infciircs/Others/inf402.shtml>
46. Montevideo Convention on the Rights and Duties of States, 26.12.1933, Montevideo;
47. Protocol on Liability and Compensation for Damage caused During Carriage of Dangerous Goods by Road, Rail and Inland Navigation Vessels, 1989, Geneva;
48. Protocol on Environmental Protection to the Antarctic Treaty (1991), jõustunud 1998;
49. Protocol to amend the Vienna Convention on Civil Liability for Nuclear Damage. Konventsioon on kättesaadav võrgus: <http://www.iaea.org/Publications/Documents/Infciircs/1998/infcirc566.pdf>
50. Põhja-Atlandi leping, RT II 2004, 5, 14;
51. Rahvusvahelise Kohtu Statuut, 26. juuni 1945, San Francisco, RT II 1996, 24, 95;
52. Rahvusvaheliste lepingute õiguse Viini konventsioon, RT II 2007, 15;
53. The Convention on Civil Liability for Oil Pollution Damage, 29.11.1969, Brussels;
54. The International Convention on the Establishment of an International Fund for Compensation of Oil Pollution Damage, 18.12.1971, Brussels;
55. Treaty on Principles Governing the Activities of States in the Exploration and Use of outer Space, including the Moon and Other Celestial Bodies, 19.12.1966, United Nations General Assembly;
56. The Antarctic Treaty (1959), jõustunud 23.06.1961;
57. Vienna Convention on Civil Liability for Nuclear Damage of 1963,

Konventsioon on kättesaadav võrgus aadressil:

<http://www.iaea.org/Publications/Documents/Infcircs/1996/inf500.shtml>

58. Tuumakahjustuste eest täiendava kompensatsiooni maksmise konventsioon, 1997, Vienna;

Kohtupraktika:

59. 16.aprill 1938, 11.märts 1941, Arbitraazikohtu otsus Trail smelter - United States of America vs. Canada;

60. RK 9.04.1949 Corfu Channel case (United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland vs People's Republic of Albania);

61. RK 20.12.1974 New-Zealand vs France;

62. EK 18.11.1987, C-137/85 Maizena Gesellschaft mbH and others v Bundesanstalt für landwirtschaftliche Marktordnung;

63. EK 10.12.2002, C-491/01 British American Tobacco (Investments) and Imperial Tobacco.

Lihtlitsents lõputöö reprodutseerimiseks ja lõputöö üldsusele kättesaadavaks tegemiseks

Mina, **Roger Pilvik** (sünnikuupäev: 20.01.1987)

1. annan Tartu Ülikoolile tasuta loa (lihtlitsentsi) enda loodud teose

Rahvusvaheline kahju hüvitamine tuumaintsidendi korral,

mille juhendaja on **dr (iur) Lauri Mälksoo,**

- 1.1.reprodutseerimiseks säilitamise ja üldsusele kättesaadavaks tegemise eesmärgil, sealhulgas digitaalarhiivi DSpace-is lisamise eesmärgil kuni autoriõiguse kehtivuse tähtaja lõppemiseni;
- 1.2.üldsusele kättesaadavaks tegemiseks Tartu Ülikooli veebikeskkonna kaudu, sealhulgas digitaalarhiivi DSpace'i kaudu kuni autoriõiguse kehtivuse tähtaja lõppemiseni.
2. olen teadlik, et punktis 1 nimetatud õigused jäävad alles ka autorile.
3. kinnitan, et lihtlitsentsi andmisega ei rikuta teiste isikute intellektuaalomandi ega isikuandmete kaitse seadusest tulenevaid õigusi.

Tartus, 06.05.2013.a.